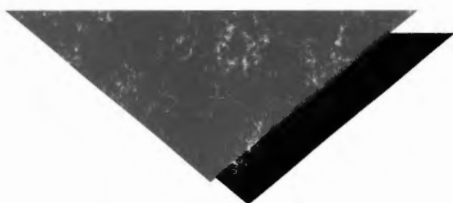


32

Volume XLIII

RES PUBLICA

2001 / 1

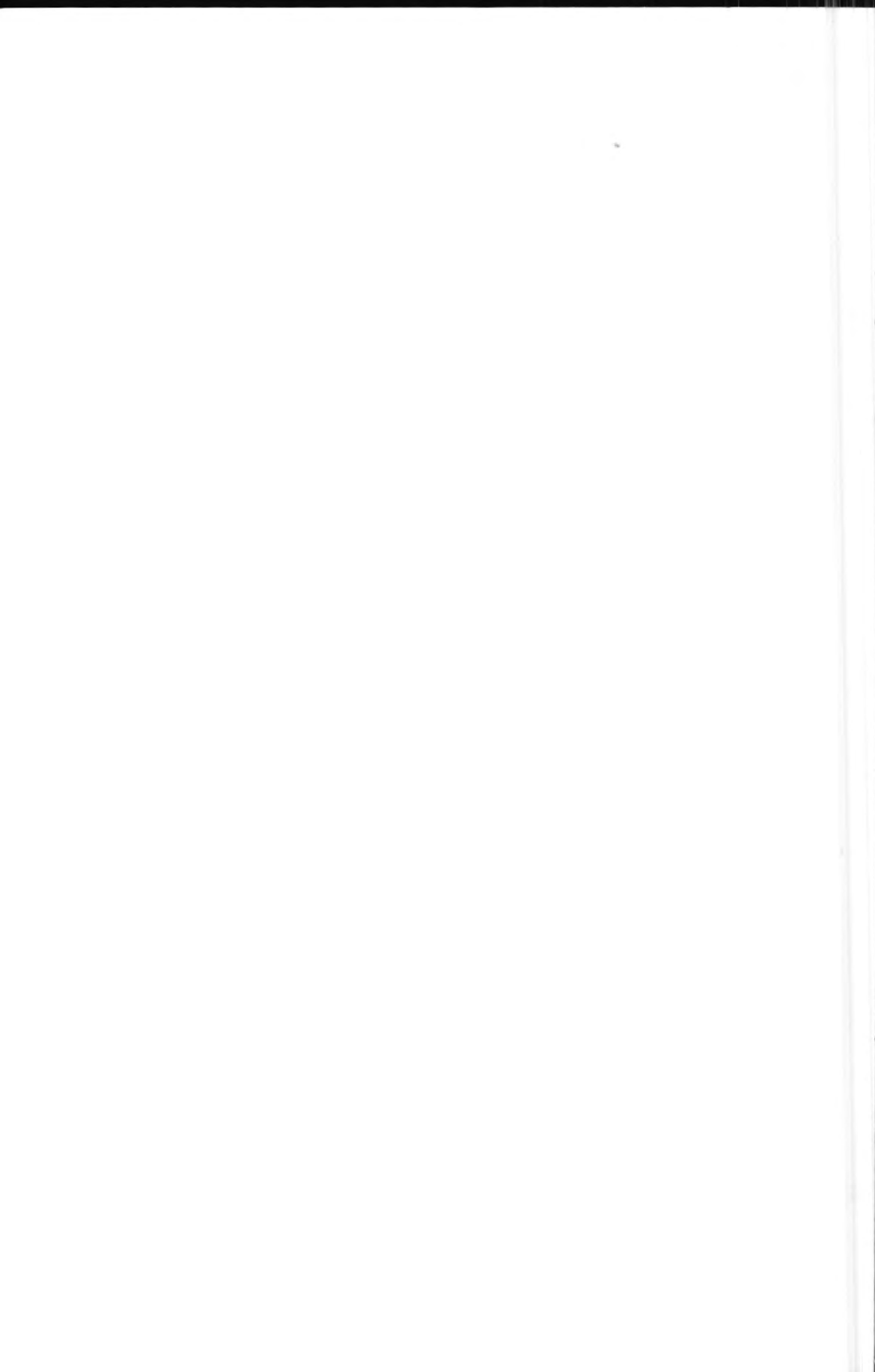


**De consequenties van
multi-level governance**

Tijdschrift voor Politieke wetenschappen

Revue de science politique

Belgian journal of political science



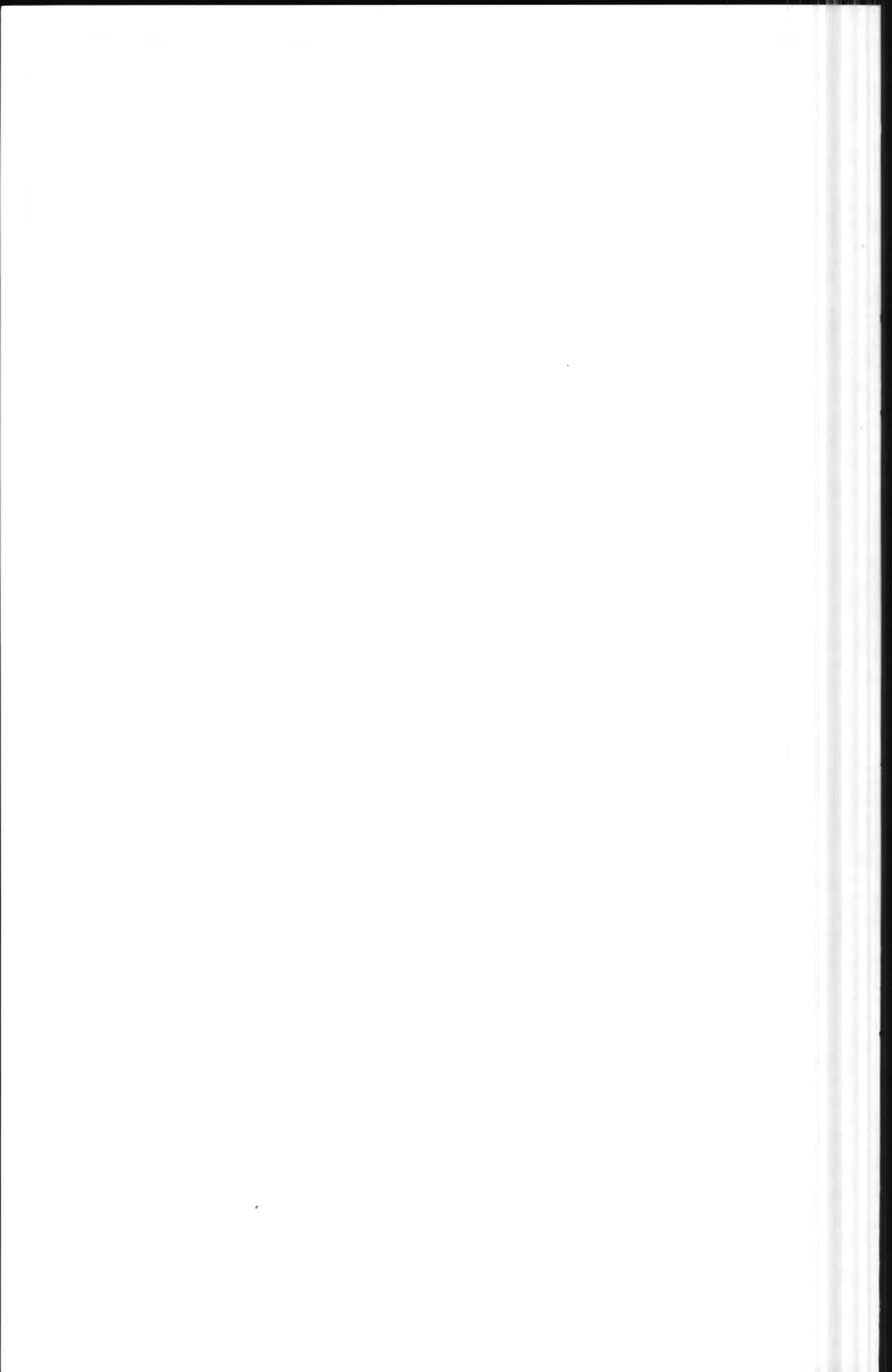
RES PUBLICA

Tijdschrift voor Politieke Wetenschappen
Revue de Science Politique
Belgian Journal of Political Science

RES
PUBLICA
BIBLIOTHEEK

INHOUD – SOMMAIRE – CONTENTS

Bij de start van de nieuwe redactie <i>Stefaan WALGRAVE</i>	3-4
Themanummer : De consequenties van multi-level governance Verslagboek van het Elfde Politologisch Congres Brussel , 1 december 2000 Gast hoofdredacteur : Kris DESCHOUWER	
Politieke instituties, strategieën en beleid : de consequenties van multi-level governance <i>Kris DESCHOUWER</i>	5-14
Federalisme, multi-level governance en twee types van hiërarchie <i>Tamara KOVZIRIDZE</i>	15-36
Leveled domestic politics. Comparing institutional reform and ethnonational conflicts in Canada and Belgium (1960-1989) <i>Maarten Theo JANS</i>	37-58
Implementatie van Europese wetgeving in nationale systemen. De Belgische casus bekeken door een multi-level governance bril <i>Peter BURSENS en Sarah HELSEN</i>	59-79
Machtsrelevantie van multi-level structuren : een algemene verkenning <i>Carl DEVOS</i>	81-101
Multi-level governance en de toegang tot de Europese beleidssettings. Een onderzoek naar de manier waarop de 'multi-level' de 'governance' beïnvloedt <i>Jan BEYERS en Bart KERREMANS</i>	103-126
Vlaanderen in het Europees besluitvormingsproces (case-study milieubeleid) <i>Hendrik VOS</i>	127-146
België, Vlaanderen en multilaterale fora. De samenwerking en het gegenereerde imago in de Wereldhandelsorganisatie en de Raad van Europa <i>Timon Bo SALOMONSON en David CRIEKEMANS</i>	147-169
Carrièrepatronen van Belgische parlementsleden in een multi-level omgeving (1979-99) <i>Stefaan FIERS</i>	171-192
Wie dient er tussen te komen ? De vraag naar het legitieme gezag bij het gebruik van militair geweld in het voormalige Joegoslavië (1991-95) <i>Carl CEULEMANS</i>	193-208
Selectie uit de toegestuurde werken – Sélection des livres reçus – Selection of Books....	209-210



Bij de start van de nieuwe redactie

Stefaan Walgrave
Hoofredacteur

Meer dan dertig jaar geleden, in 1970, werd de prille dertiger Wilfried Dewachter benoemd tot Nederlandstalig hoofredacteur van het toen nog haast uitsluitend Franstalige Res Publica, het enige Politicologische tijdschrift dat België rijk was en nog steeds is. Tot 1978 deelde Dewachter deze functie met Leo Moulin, de Franstalige hoofredacteur van het eerste uur. Daarna werd Res Publica het tijdschrift van de Vlaamse politicologen. De jaargang 2000 was de laatste met Wilfried Dewachter als hoofredacteur. Begin 2001 nam een nieuwe redactieploeg de fakkel over.

Alleen al de duur van Wilfried Dewachters engagement voor Res Publica spreekt in deze zappende tijden tot de verbeelding. Afgezien van een kort interregnum in de jaren '90, heeft Wilfried Dewachter bijna drie decennia het beste van zichzelf gegeven om de Vlaamse politicologen een volwaardig eigen tijdschrift te geven. Empirische politicologen zoals Dewachter houden van cijfers: een ongekend groot aantal artikels ging door zijn handen, waarvan er 832 werden gepubliceerd, samen goed voor 18.684 pagina's. Het redactionele, organisatorische en administratieve werk dat dit met zich mee heeft gebracht, is niet uit te drukken in manuren of mandagen, maar in manjaren. Honderden verschillende auteurs werden aangemoedigd en overtuigd om te schrijven voor Res Publica, werden aangemaand om hun kopij op tijd te leveren en daarna diplomatisch benaderd met voorstellen voor herwerking of wijziging van het manuscript. En al dat vele werk was in wezen dienstverlening voor de Vlaamse politicologische gemeenschap. Het zegt veel dat het werk van één man nu door een hele ploeg zal worden overgenomen. Politicologen hebben het wel eens over de teloorgang van de voor het leven verknochte militanten. Wel, vandaag neemt Res Publica afscheid van zo'n militant.

Maar er is niet alleen de duur van de onverdroten inzet van Dewachter. De afscheidnemende hoofredacteur heeft het ook bijzonder goed gedaan. De internationale verspreiding, de stiptheid van publicatie, de verscheidenheid van de bijdragen, de verzorgdheid van de uitgave en de kwaliteit van de gepubliceerde artikels zijn daar het bewijs van. Terwijl andere sociaal-wetenschappelijke en zelfs populariserende tijdschriften in het Nederlandstalige taalgebied slabakten, nogal krap zaten qua kopij, hun abonnementenbestand zagen teruglopen, hun redactie-beleid moesten bijsturen of niet meer op tijd verschenen, gaf Res Publica geen krimp. En dat was alleen de verdienste van Wilfried Dewachter. Res Publica heeft ook zijn duidelijk profiel behouden: politiek-wetenschappelijke bijdragen over België en artikels van Belgische politicologen over andere onderwerpen vinden er een geschikt publicatiekanaal. Vele bijdragen in Res Publica zijn actueel en hebben een grote maatschappelijk-politieke relevantie. Wilfried Dewachter slaagde er ook



in om zowel gevestigde waarden als aanstormend talent in Res Publica aan bod te laten komen. Res Publica kenmerkte zich door een open politiek voor jonge onderzoekers maar dat belette niet dat ook Maurice Duverger en Samuel Finer in Res Publica publiceerden. Vrijwel alle Vlaamse politicologen hebben mede door Res Publica de stiel geleerd, en keerden er, ook als ervaren vaklui, graag naar terug.

We zijn daarom bijzonder blij dat Wilfried aanvaard heeft om nog enkele jaren zijn expertise ter beschikking te stellen door hoofdredacteur van het Politiek Jaarboek te blijven.

In 1978 schreef Wilfried Dewachter over zijn voorganger Leo Moulin: *"Il transmet une tradition bien établie à ces successeurs"*. Als nieuwe, jonge redactie willen we zijn indrukwekkende erfenis op onze beurt continueren en Res Publica nog verder uitbouwen tot een onmisbaar en belangrijk politiek-wetenschappelijke tijdschrift voor de Belgische politicologen.

In naam van de redactie (Johan Ackaert, Peter Bursens, Stefaan Fiers, Marc Hooghe, Bart Maddens, Herwig Reynaert, Patrick Stouthuysen, Hendrik Vos).

Stefaan Walgrave
Hoofdredacteur

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

Kris Deschouwer

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

I. Een nieuw begrip, een nieuwe tijd ?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. De consequenties van multi-level governance

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

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

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

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

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

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

A. Het probleem van de efficiëntie

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

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

¹² F. SCHARPF, *o.c.*

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

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

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

B. *Vertegenwoordiging en verantwoording*

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

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

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

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

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

C. *Territoriale vertegenwoordiging*

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

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

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

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

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

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

D. Legitimiteit

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. Besluit

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

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

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

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

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

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

Federalisme, multi-level governance en twee types van hiërarchie*

Tamara Kovziridze

Doctoraal onderzoekster aan de Vakgroep Politieke Wetenschappen,
van de Vrije Universiteit Brussel

I. Inleiding

Multi-level literatuur is ontstaan als een poging om het Europese cohesiebeleid na de introductie van de structuurfondsen in de tweede helft van de jaren tachtig te beschrijven en te verklaren. Nadien vond het tevens een toepassing als een beleidsmodel voor de politieke processen en institutionele organisatie van de Europese Unie in het algemeen. Volgens Liesbeth Hooghe¹ vindt multi-level governance plaats in een beleidsomgeving die gekarakteriseerd wordt door verschillende niveaus en door de afwezigheid van een autoritair politiek centrum. In de plaats hiervan engageren veranderlijke combinaties van supranationale, nationale en subnationale overheden zich tot samenwerking. In dergelijke samenwerkingsverbanden over de verschillende beleidsniveaus heen, neemt regionale mobilisatie toe en vermindert de rol van nationale overheden als "gatekeeper" tussen het lokaal nationale en Europese niveau. De beleidsrelevantie van de regio's staat aldus naast deze van nationale, Europese en lokale overheden². Bovendien is het zo dat van een hiërarchische verhouding tussen de subnationale, nationale en Europese niveaus geen sprake is. Bevoegdheden en functies zijn zodanig verdeeld dat geen enkel niveau de middelen heeft om afzonderlijk aan taakbehartiging te doen, maar afhankelijk is van samenwerking en coördinatie met de andere niveaus. Coördinatie houdt in dat van elkaar losstaande activiteiten of gebeurtenissen doelbewust verenigbaar worden gemaakt, terwijl samenwerking altijd in functie gesteld wordt van een gemeenschappelijk doel.

De groeiende interdependentie leidt tot een relatiestructuur zonder dominante actoren, waarin strikt hiërarchische, verticale lijnen van communicatie eroderen³. Volgens Hooghe is er sprake van zwakke hiërarchische relaties en sterke interdependentie⁴. Inger Johanne Sand gaat zelfs nog een stapje verder en stelt onomwon-

* Ik wil de volgende personen bedanken voor hun commentaar en suggesties tijdens de voorbereiding van dit artikel: Bruno Coppieters, Kris Deschouwer, Wouter De Vriendt, Gustaaf Geeraerts, Theo Jans, Uwe Leonardy, Alexander Rondeli en Patrick Stouthuysen. Bovendien wil ik Wouter De Vriendt bedanken voor de vertaling uit het Engels.

¹ HOOGHE, L., Subnational Mobilization in the European Union, *West European Politics*, vol. 18, 1993, 176.

² HOOGHE, L., o. c., 178.

³ HOOGHE, L., o. c., 178; HOOGHE, L. (ed.), *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-Level Governance*, Oxford, Clarendon Press, 1996, 15.

⁴ HOOGHE, L., o. c., 1995, 178.

den dat hiërarchie op het institutionele vlak *vervangen* wordt door wederzijdse interdependentie⁵. De auteur baseert haar argumentatie op de stelling dat de instellingen van de Europese Unie "do not have any more or less clear hierarchical structure"⁶ en schuift, ter vervanging van hiërarchie, termen als functionele en wederzijdse interdependentie en relatieve autonomie naar voor. Twee kritische bemerkingen kunnen hier gemaakt worden⁷. Ten eerste is het zo dat deze auteurs de Europese institutionele en procedurele organisatie, die ze als multi-level bestempelen, tegenover hiërarchie plaatsen en in deze inschatting specifiek "duidelijke" hiërarchie voor ogen hebben. Wat zo een "duidelijke" hiërarchie betekent, wordt aan onze interpretatie over gelaten. De traditionele betekenis van hiërarchie ligt in een *afhankelijkheid*, waarbij de relaties tussen de verschillende niveaus gebaseerd zijn op verticale communicatielijnen zodat niveau C onmogelijk rechtstreeks in contact kan treden met niveau A zonder aan te kloppen bij niveau B, dat de rol vervult van intermediaire "gatekeeper". Elk niveau is aldus ingekapseld in en afhankelijk van het hogere niveau, dat meer middelen heeft en controle en toezicht uitoefent op de lagere niveaus. De rolverdeling stipuleert tevens dat elk niveau verantwoordelijk is voor de taken die haar zijn toegekend, en dat, in de woorden van Jeremy Mitchell, "ultimate authority resides with those at the 'top', and at each level those involved carry more narrowly defined tasks with less and less autonomy"⁸. Dit impliceert het bestaan van dominante actoren op basis van het overwicht in middelen: zij beschikken over controlemechanismen, hebben een grotere beleidsautonomie dan de lagere niveaus en ontfermen zich over de belangrijkste opdrachten. Waarschijnlijk is het dit type van hiërarchie dat de auteurs op het oog hebben wanneer ze schrijven over geen of minder hiërarchie, de afwezigheid van dominante actoren en wederzijdse interactie tussen de niveaus, waarbij verticale verhoudingen langzaam maar zeker vervangen worden door een horizontale, meer egalitaire relatie.

Ten tweede is het van belang op te merken dat het type hiërarchie dat door de auteurs beschouwd wordt als zijnde tegengesteld aan multi-level structuren, interactiepatronen gekarakteriseerd door interdependentie, samenwerking en coördinatie, uitsluit. Deze drie patronen worden in het algemeen gezien als constituerend voor een multi-level organisatie en hun ontstaan in verband gebracht met het verdwijnen van meer hiërarchische verhoudingen. Er wordt echter geen rekening gehouden met een mogelijke coëxistentie van hiërarchie en structuren waarin actoren interdependent zijn en samenwerking en coördinatie nodig hebben om hun doel te bereiken. Het is dus zo dat, niettegenstaande de term in een hedendaagse context wordt gebruikt, hiërarchie bijzonder traditioneel wordt geconceptualiseerd.

⁵ SAND, I., Understanding the New Forms of Governance : Mutually Interdependent; Reflexive, Destabilized and Competing institutions, *European Law Journal*, vol. 4, 1998 (3), 284.

⁶ SAND, I., o. c., 283.

⁷ De kritiek is geen algemene kritiek, noch gericht op de volledige multi-level governance literatuur, maar is louter van toepassing op de hierboven aangehaalde literatuur.

⁸ THOMPSON, G., FRANCES, J., LEVAČIĆ, R. and MITCHELL, J. (eds), *Markets, Hierarchies and Networks. The Co-ordination of Social Life*, London, Newbury Park, 1991, 105.

Wanneer we dit concept toetsen op de institutionele relaties in Europa, zijn we genoodzaakt de overgrote meerderheid te classificeren als niet-hiërarchisch, precies omdat, ten gevolge van interdependentie, een variërende graad van samenwerking en coördinatie de constituerende elementen zijn van de meeste institutionele en informele verhoudingen in de Europese context. Dit leidt tot de logische conclusie dat hiërarchische relaties verdwijnen en hiërarchie als beschrijvende categorie dient te worden opgegeven. In tegenstelling tot de zonet beschouwde stellingen uit de multi-level governance literatuur, zal dit artikel aantonen dat zekere types van hiërarchie in de Europese context wel degelijk bestaan. Om aan deze onderzoeksdoelstelling tegemoet te komen, zal gepoogd worden om een gedifferentieerd concept van hiërarchie te ontwikkelen, bestaande uit twee types: unilaterale hiërarchie en asymmetrisch interdependente hiërarchie. Aan de hand van dit concept verkennen en analyseren we vervolgens hiërarchische relaties tussen federale en regionale niveaus die zowel deel uitmaken van federaties, als constituerende elementen zijn van de Europese multi-level structuur. Het onderzoek richt zich enkel naar de formele regelgeving en institutionele condities en niet naar de onderliggende informele, feitelijke interactiepatronen. Geenszins impliceert deze beperking in reikwijdte dat deze laatste interactiepatronen minder belangrijk zouden zijn.

Twee federaties, de Duitse en de Belgische, worden aan een vergelijkende analyse onderworpen, waarbij de aandacht beperkt blijft tot de juridische en constitutionele voorzieningen met betrekking tot de externe politieke activiteit van gefedereerde niveaus in het kader van de Europese Unie.

Hiërarchische verhoudingen zullen worden geanalyseerd door twee aspecten van externe politieke activiteit van gefedereerde eenheden te bekijken: ten eerste, wanneer ze optreden als internationale rechtssubjecten en verdragen afsluiten met andere staten, gefedereerde niveaus en federale overheden in Europa en, ten tweede, wanneer ze als deel van de federatie verwerkt zijn in een interactieproces met het federale niveau om een standpunt te formuleren en uit te dragen wanneer ze hun land vertegenwoordigen in de Europese Raad van Ministers.

Tezamen met Duitsland en België, is Oostenrijk één van de drie federaties in de Europese Unie. Alhoewel de Oostenrijkse gefedereerde eenheden gebruik maakten van het recht om hun land te vertegenwoordigen in de Europese Raad van Ministers, net als de Belgische Gewesten en de Duitse Länder, wordt Oostenrijk niet in onze analyse opgenomen. Constitutioneel gezien beschikken de Oostenrijkse gefedereerde eenheden over zeer beperkte verdragssluitende bevoegdheden⁹, waardoor een gemeenschappelijke grond voor vergelijking met de Belgische en Duitse case, binnen het thematische kader van dit artikel, ontbreekt.

⁹ Art. 16 van de Oostenrijkse grondwet stipuleert dat de Länder verdragen (Länderstaatsverträge) kunnen afsluiten met regionale eenheden van de buurlanden, mits instemming van de federale overheid.

II. Wat is hiërarchie ?

Het woord "hiërarchie" heeft een Griekse oorsprong en betekent "sacrale macht"¹⁰. Oorspronkelijk gebruikt in de religieuze sfeer, seculariseerde het begrip zich en werd het als "orde van voorrang" meer en meer toegepast op de politieke en sociale realiteit. In de jaren zeventig en tachtig genoot het concept van hiërarchie een grote wetenschappelijke interesse¹¹. Zowel sociologen, filosofen, politieke wetenschappers als economen gebruikten toen de term om een verhouding mee aan te duiden die bestaat uit verschillende niveaus, georganiseerd langs verticale communicatiekanalen en gebaseerd op een groter belang voor de hogere niveaus. Vanuit sociologisch perspectief bekeken, omvat een hiërarchische structuur verschillende sociale niveaus (klassen) en staat het lijnrecht tegenover de gelijkheid der individuen. De organisatiesociologie beschouwt het, vaak als synoniem voor bureaucratie, als een specifieke organisatievorm naast markt- en netwerkstructuren. In de theorie van de internationale betrekkingen wordt hiërarchie begrepen als het antoniem van anarchie tussen staten en in de economie als het tegengestelde aan markten.

Gemeenschappelijk aan al deze benaderingen is dat hiërarchische structuren een piramidale vorm hebben met meer eenheden op de lagere niveaus. Vermits de lagere niveaus zijn ingekapseld in de hogere niveaus, is het bijzonder moeilijk om een hiërarchische structuur te overstijgen. Toezicht wordt "top down" uitgeoefend en de lagere niveaus functioneren in overeenstemming met de behoeften van de hogere niveaus. Hiërarchie vertegenwoordigt aldus een methode, een organisatiewijze, wat betekent dat hiërarchische structuren doelmatig worden gecreëerd. Hun creatie komt tot stand door de verdeling van middelen zoals rechten, machten, bevoegdheden en toegang tot informatie. De wijze waarop de verdeling van bovenaf wordt doorgevoerd, beïnvloedt het karakter van hiërarchie. De allocatie van middelen is niet gebaseerd op gelijkheid van de niveaus en, zoals hierboven gemeld, de hogere niveaus bezitten meer middelen. Er dient te worden opgemerkt dat niet alleen het kwantitatieve aspect van de verdeling van belang is, maar ook de autonomie om de middelen aan te wenden. In een hiërarchische structuur is de autonomie van de lagere niveaus zodanig verkleind dat zij een beperking aanvaarden van het recht om hun middelen naar eigen goeddunken te gebruiken. Dit betekent dat de lagere niveaus een controle op hun middelen van bovenaf toelaten, waardoor ze afhankelijk worden van de hogere niveaus. Hiërarchische structuren worden meestal niet in verband gebracht met flexibiliteit wanneer verschillende taken dienen te worden aangepakt. Vorige interacties vormen de huidige en de ontwikkeling van informele relaties krijgt weinig kans.

¹⁰ Brockhaus Enzyklopädie, Mannheim, F.A. Brockhaus, 1989.

¹¹ Zie bijvoorbeeld CHRISHOLM, D., *Coordination without Hierarchy. Informal Structures in Multiorganizational Systems*. Berkeley, University of California Press, 1989; LAUMANN, E. O., SIEGEL, P. M., and HODGE, R. W. (eds), *The Logic of Social Hierarchies*. Chicago, Markham Publishing Company, 1970; TANNENBAUM, A. S., KAVČIČ, B., ROSNER, M., VIANELLO, M. and WIESER, G. (eds), *Hierarchy in Organizations*. San Francisco, Jossay-Bass Publishers, 1974.

Deze types van hiërarchische verhoudingen kunnen voorbijgestreefd lijken in een moderne, interdependente wereld waarin beslissingen genomen worden in netwerken van actoren op diverse niveaus. Ten aanzien van institutionele relaties gebaseerd op constitutionele en juridische gronden, zou het echter overdreven zijn te stellen dat hiërarchische structuren niet langer bestaan en het concept haar descriptieve waarde verloren heeft. Een groot aantal verhoudingen zou op die manier onbelicht blijven, vooral deze die, conform bovenstaande invulling van de term, niet als hiërarchisch kunnen worden gecatalogiseerd, maar toch duidelijke elementen bevatten die typisch zijn voor een hiërarchie. Het is een feit dat deze laatste relaties moeilijk te identificeren zijn en er misschien méér nodig is dan het concept van hiërarchie om hen te verklaren. In de plaats van de term als voorbijgestreefd te bestempelen, doen we er beter aan haar aan de huidige realiteiten aan te passen.

Ik zou een gedifferentieerd concept van hiërarchie willen voorstellen, bestaande uit twee types: *unilaterale* hiërarchie en *asymmetrisch* interdependente hiërarchie. Terwijl het eerste type kan beschreven worden aan de hand van termen als *dependentie*, *unilaterale controle*, *toezicht* en *dominantie*, zoals het geval was in de literatuur tijdens de jaren zeventig en tachtig, kan de laatste gedefinieerd worden als een verticaal georganiseerde relatiestructuur gebaseerd op asymmetrische interdependentie tussen de constituerende niveaus met een ongelijke verdeling van middelen. De interdependentie is asymmetrisch omdat de dependentie van het lagere niveau op het hogere niveau groter is dan omgekeerd. Een dergelijk type van interdependentie impliceert de voorrang van het hogere niveau, in die zin dat het hogere niveau meer mechanismen tot haar beschikking heeft om de onafhankelijke actie van het lagere niveau te beperken. Onafhankelijke actie dient begrepen te worden als 'het handelen van een actor naar eigen voorkeur, in eigen naam en met eigen middelen'. In een hiërarchische structuur gekenmerkt door onafhankelijke interdependentie kan geen enkel van de niveaus, de allerhoogste inbegrepen, autonoom handelen en is er druk aanwezig in de richting van gemeenschappelijke samenwerking en coördinatie.

Dergelijke hiërarchie wordt gekarakteriseerd door het bestaan van vaste asymmetrie, wat betekent dat de prioriteit steeds bij het hogere niveau rust. Asymmetrische interdependente hiërarchie omvat dus niet deze verticale relaties waarbij de prioriteit nu eens bij het lagere, dan weer bij het hogere niveau rust. Dergelijke relaties leunen eerder aan bij netwerken en kunnen niet gedefinieerd worden als zijnde hiërarchieën.

Beide types hiërarchie hebben bepaalde kenmerken gemeenschappelijk op basis waarvan zij hiërarchisch kunnen worden genoemd: zowel unilaterale als asymmetrisch interdependente hiërarchieën staan voor verticaal georganiseerde verhoudingen waarin noch de middelen, noch de capaciteit om hen aan te wenden, gelijk verdeeld zijn. Middelen worden steeds verdeeld in het voordeel van de hogere niveaus, die een hogere handelingscapaciteit hebben en daarom sterker zijn dan de lagere niveaus. Zulke verticale verhoudingen met vaste asymmetrie hebben

weinig te maken met structuren die als niet-hiërarchisch kunnen worden bestempeld. Niet-hiërarchische structuren omvatten zowel interdependenties als verhoudingen waarbij afzonderlijke actoren onafhankelijk kunnen optreden. Nochtans is het zo dat, in tegenstelling tot hiërarchische verhoudingen, niet-hiërarchische relaties niet gestructureerd zijn rond verticale lijnen en een gegeven interdependentie symmetrisch is omwille van de gelijke verdeling van middelen. In dit geval spreken we niet van lagere en hogere niveaus, maar in meer neutrale bewoordingen zoals entiteiten, deelnemers of eenheden.

Onderscheidende kenmerken van de twee types van hiërarchie en karakteristieken van niet-hiërarchische relaties worden weergegeven in Tabel 1.

Wanneer we de types van hiërarchie in de Duitse en Belgische federaties zullen bespreken, zal een onderscheid worden gemaakt tussen deze beide types van hiërarchische verhoudingen. Een volgende, voor ons onderwerp relevant onderscheid zal eveneens worden gemaakt: elk type van hiërarchie zal worden verdeeld in twee subtypes – een hiërarchie aangaande de bevoegdheden van de verschillende niveaus en een hiërarchie aangaande hun rechten. Zowel bevoegdheden als rechten refereren naar het juridisch vermogen van een actor om op te treden. In dit artikel verwijst 'bevoegdheid' naar een interne wetgevende activiteit en het (overeenkomstige) externe vermogen om een verdrag af te sluiten, terwijl 'recht' meer algemeen verwijst naar juridisch gefundeerde macht om te handelen, met uitsluiting van wetgevende en verdragssluitende bevoegdheden.

Tabel 1 : Een gedifferentieerd concept van hiërarchie

Unilaterale hiërarchie	Asymmetrisch interdependente hiërarchie	Niet-hiërarchie
Unilaterale afhankelijkheid van lagere niveaus van hogere niveaus	Asymmetrische interdependentie tussen de niveaus, i.e. afhankelijkheid van de lagere niveaus van het hogere niveau is groter dan vice versa	De entiteiten zijn onafhankelijk of symmetrisch interdependent zodanig dat zij gelijk zijn
Unilaterale communicatiekanalen zoals controle en toezicht van bovenaf	Niet alleen unilaterale, maar ook bi- en multilaterale communicatiekanalen: coördinatie en samenwerking met een toezicht houdende rol van het hogere niveau	Exclusieve bi- en multilaterale communicatiekanalen zoals coördinatie en samenwerking gebeuren op basis van gelijkheid van de deelnemers
Dominantie van het hogere niveau dat onafhankelijk kan optreden	Overwicht van het hogere niveau, maar geen enkele van de niveaus kan onafhankelijk handelen	Onafhankelijke actie van elk van de eenheden is mogelijk. Indien overwicht bestaat, is het niet vastbepaald en kan tot één van de niveaus behoren zonder dat de symmetrie in het gedrag komt.

Dit gediversifieerd concept van hiërarchie heeft twee voordelen. Ten eerste kan, nadat gesteld wordt dat een verhoudingsstructuur in het algemeen hiërarchisch is, een verdere onderverdeling worden gemaakt om een stelling te preciseren. Ten tweede zijn we, door vast te stellen dat een relatie niet-hiërarchisch is, in staat om een veel breder spectrum van types verhoudingen uit te sluiten dan gedaan wordt in de reeds aangehaalde multi-level literatuur.

III. Federaties, multi-level governance en hiërarchie vergeleken

Hiërarchie is een verticaal georganiseerde structuur en net dit verticale onderscheidt het van niet-hiërarchische interactiestructuren zoals markten of netwerken. Het karakteriserende van federaties zit hem eveneens in een verticale machtsverdeling, meer precies in het feit dat federale beleidsomgevingen, in tegenstelling tot unitaire, niet alleen gebaseerd zijn op een horizontale machtsverdeling tussen de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke takken, maar ook op een verticale verdeling tussen op zijn minst twee niveaus van overheidsautoriteit. In federaties worden rechten en bevoegdheden verdeeld langs verticale lijnen en over de verschillende niveaus heen. Deze verticale organisatie, gebaseerd op de voorrang of het overwicht van de hogere niveaus is een gemeenschappelijk kenmerk van zowel hiërarchieën als federaties. Deze laatste kunnen beschreven worden als een hiërarchische manier om te regeren over de staat via verticale autoriteitsstructuren, waarbij de mate van hiërarchie uiteraard van staat tot staat verschilt. Het type van hiërarchie dat in een specifieke federatie bestaat, staat grondwettelijk vast. Dit betekent dat elk niveau soevereine machten heeft die het niet van het andere overheidsniveau, maar wel van de grondwet, afleidt. Ronald L. Watts stelt dat in een federatie geen enkel overheidsniveau "grondwettelijk ondergeschikt"¹² is aan een andere. In een unitaire staat daarentegen, is het de centrale overheid die unilateraal de delegatie of terugvordering van bevoegdheden naar of van de regionale eenheden regelt. In unitaire staten gebeurt het treffen van beslissingen aangaande bevoegdheidsverdeling op unilateraal hiërarchische wijze.

Een ander essentieel kenmerk van federaties, de wederzijdse interdependentie van de niveaus, staat haaks op de dependente organisatie van relaties in een unilaterale hiërarchie. In die zin zijn federaties van nature altijd al multi-level systemen geweest, waarin niet de dependente van lagere op hogere niveaus, maar interdependentie domineert. Deze interdependenties leiden tot coöperatieve en gecoördineerde verbanden tussen de verticaal georganiseerde autoriteiten en verhinderen de opbouw van strikt hiërarchische relaties. Federalisme als normatief concept wordt door Vile gedefinieerd als een "system of government in which central and regional authorities are linked in a mutually interdependent political relationship; in this system a balance is maintained such that neither level of government becomes dominant to the extent that it can dictate the decisions of the other, but each can influence, bargain with, and persuade the other"¹³. Wheare gaat nog een

¹² WATTS, R.L., *Comparing Federal Systems*, Montreal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 1999, 7.

¹³ VILLE, M.J.C., *The Structure of American Federalism*, London, Oxford University Press, 1961, 199.

stapje verder wanneer hij federaties beschrijft als een "method of dividing powers so that the general and regional governments are each, within a sphere, coordinate and independent"¹⁴. Het is overdreven om te stellen dat federaties gekarakteriseerd worden door de onafhankelijkheid van de overheden op de verschillende niveaus. Dit zou immers impliceren dat een federatie een niet-hiërarchische structuur is. In een interdependente federale structuur bestaan er echter, naast samenwerking en coördinatie tussen de overheden op de verschillende niveaus, ook unilaterale beslissingen van een hiërarchisch dominante autoriteit waardoor de lagere niveaus automatisch beïnvloed worden en de horizontale interactie bevordert. Het bestaan van het concept "coöperatief federalisme" is hiervan een illustratie.

Het voorgaande samenvattend, blijkt dat federaties de kenmerken hebben van beide, enerzijds de langs verticale lijnen van autoriteit georganiseerde hiërarchische structuren en anderzijds de door interdependentie, coördinatie en samenwerking gekarakteriseerde multi-level beleidsomgevingen.

IV. Externe politieke activiteit van gefedereerde eenheden

In het volgende zal ik een poging ondernemen om de types van formele institutionele hiërarchieën te analyseren, die tussen het federale en gefedereerde niveau bestaan wanneer deze laatste binnen het Europese multi-level kader ofwel autonoom verdragen afsluiten met derde partijen ofwel met het federale niveau interacteren om een eensgezind standpunt te kunnen vertolken in de Raad van Ministers. Dit omvat de analyse van zowel de zogenaamde unilaterale hiërarchieën gebaseerd op dependentiestructuren, als de hiërarchieën gekarakteriseerd door asymmetrische interdependentie en door het overwicht van het hoogste niveau.

Twee federaties, de Duitse en de Belgische, vormen het voorwerp van deze analyse. Beide staan voor federale beleidsomgevingen ingebed in de Europese multi-level structuur en bestaan uit gefedereerde eenheden die over een relatief brede juridische basis beschikken voor externe actie en daar bovendien effectief gebruik van maken. Beide federaties behoren tot het "coöperatief federalisme"¹⁵. Het principe van "federale toewijding of loyaliteit", in het Duits "Bundestreue", dat wederzijdse welwillendheid betekent, is essentieel voor beide politieke systemen. In Duitsland werd het ontwikkeld door het Federale Grondwettelijke Hof¹⁶. Na de hervorming in 1993 en het federaliseringsproces van België, werd dit principe als Art. 143, 1 in de Belgische grondwet geïntroduceerd. Daarnaast speelt ook verplichte en vrijwillige samenwerking een grote rol in zowel Duitsland als België. In zekere domeinen, zoals inzake activiteiten binnen het kader van de Europese Unie, worden de verhoudingen tussen de federatie en de gefedereerde

¹⁴ WHEARE, K.C., *Federal Government*, Oxford, Oxford University Press, 1963, 10.

¹⁵ Voor Duitsland zie bijvoorbeeld LAUFER, H. und MÜNCH, U., *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden, Nomos, 1997, voor België zie HANF, D., *Bundesstaat ohne Bundesrat ? Die Mitwirkung der Glieder und die Rolle zweiter Kammern in evolutiven und devolutiven Bundesstaaten. Eine rechtsvergleichende Untersuchung*, Baden-Baden, Nomos, 1999.

¹⁶ LAUFER, H. und MÜNCH, U., o. c., 94.

niveaus geregeld door speciale wetten aangaande samenwerking. Coöperatief en gecoördineerd beleid is in Duitsland noodzakelijk omwille van de voor het politieke systeem typische functionele bevoegdheidsverdeling waarbij het gefedereerde niveau vooral een administratieve en het federale niveau vooral een wetgevende functie heeft. In België daarentegen, is het de grote wetgevende en administratieve autonomie van de gefedereerde eenheden, gefundeerd op een verschillende etnisch-nationale identiteit, dat tot samenwerking en coördinatie leidt wanneer een coherent beleid dient te worden uitgetekend.

Het grootste verschil tussen beide federaties situeert zich in hun constituerende principes. Duitsland staat voor territoriaal federalisme met de jure symmetrie waarbij de 16 Länder dezelfde juridische status en rechten bezitten en hun relatie met het federale niveau identiek geregeld is. De Belgische federatie combineert het territoriale met het etnische principe en bestaat uit asymmetrische eenheden: drie gemeenschappen en drie gewesten. Beide hebben verschillende bevoegdheden, met de gemeenschappen verantwoordelijk voor cultuur en onderwijs, terwijl de gewesten zich vooral bezighouden met landbouw, huisvesting en stedelijke ruimtebouw. In deze Belgische federatie is een speciale status weggelegd voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

A. Verdragssluitende bevoegdheden van de gefedereerde eenheden

Ermacora definieerde een federatie als "that sovereign state which consists of non-sovereign states"¹⁷. Deze definitie is gebaseerd op de notie van externe soevereiniteit en impliceert een hiërarchische structuur tussen federale en gefedereerde niveaus. Vermits de bevoegdheid over buitenlands beleid, gebaseerd op externe soevereiniteit, nog altijd aan de federale overheid toebehoort en het onderscheid tussen soevereine en niet-soevereine actoren op het internationale toneel essentieel blijft, is het onmogelijk om de relaties tussen federale overheid en gefedereerde staten op een niet-hiërarchische manier in te vullen¹⁸. Niet zozeer het buitenlandse beleid in zijn traditionele betekenis, maar wel het afsluiten van verdragen is voor onze analyse van belang. Essentieel hierin is niet soevereiniteit, maar internationale rechtspersoonlijkheid. Een staat hoeft niet soeverein en onafhankelijk te zijn om zich als internationaal rechtssubject te engageren in diplomatieke, of "paradiplomatieke"¹⁹, relaties. Niet het internationale recht, maar de nationale grondwet kan

¹⁷ Geciteerd uit CHRYSOSTOMIDES, K., *The Republic of Cyprus. A Study in International Law*, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 2000, 349.

¹⁸ COPPIETERS, B., *The Proliferation of Security Actors and the Fragmentation of the International System. The Cases of Massachusetts, Flanders and Abkhazia*, paper presented at the conference 'Contextualizing Secession. Normative Judgements in a Comparative Perspective' (Leuven, May 2000).

¹⁹ Inzake paradiplomatie zie bijvoorbeeld DUCHACEK, I.D., *Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations*, pp. 1-34 in H.J. MICHELMANN and P. SOLDATOS (eds), *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. Oxford, Clarendon Press, 1990; en ALDECOA, F. and KEATING, M. (eds), *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*. Special Issue of *Regional and Federal Studies*, vol. 9, 1999 (1).

een staat dit recht verlenen. De Conventie van Wenen inzake Verdragsrecht van 1969, dat enkel verwijst naar het sluiten van verdragen door soevereine staten (Art. 1), voorziet niets aangaande de rechten terzake van gefedereerde subjecten. Nochtans hebben gefedereerde eenheden in een aantal federaties, zoals Duitsland, België of Zwitserland, wel degelijk verdragssluitende bevoegdheden, hen toegekend door de federale grondwet. Het in de praktijk aanwenden van dit recht hangt enerzijds af van de wil van de actor zelf, als van het akkoord van buitenlandse staten om verdragen af te sluiten met de samengestelde eenheden van een federatie²⁰.

Het criterium van externe soevereiniteit toegepast op federale en gefedereerde niveaus veroorzaakt een ongelijkheid : buitenlandse betrekkingen blijven de verantwoordelijkheid van federale overheden, terwijl het gefedereerde niveau niet bij machte is naar eigen goedgevonden een extern beleid te voeren. Internationale rechtspersoonlijkheid maakt het daarentegen wel mogelijk voor gefedereerde eenheden om buiten het federale niveau om verdragen af te sluiten. Beide niveaus beschikken dan over verdragssluitende bevoegdheden, weliswaar enkel met betrekking tot hun respectieve interne wetgevende machten. Om over het type van verhouding tussen de federale en gefedereerde eenheden te oordelen, is het noodzakelijk na te gaan welke de specifieke schikkingen zijn die gemaakt werden aangaande het sluiten van verdragen. In hetgeen volgt analyseren we de verhoudingen vanuit het perspectief van hiërarchie.

Zowel de Duitse als Belgische gefedereerde eenheden hebben verdragssluitende macht inzake hun interne wetgevende bevoegdheden²¹ en bezitten een begrensde internationale rechtspersoonlijkheid. De interne federale bevoegdheidsverdeling, normaal gezien louter op nationaal vlak belangrijk, wordt aldus relevant vanuit internationaal-rechterlijk oogpunt en beïnvloedt de reikwijdte van de externe activiteiten van de gefedereerde eenheden. Deze invloed is niet dezelfde voor België als voor Duitsland.

We stelden reeds dat hiërarchieën in het algemeen gebaseerd zijn op de verdeling van middelen. Het fundament van federale hiërarchieën is de bevoegdheidsverdeling. Inzake het sluiten van verdragen is het type van hiërarchie afhankelijk van de verdeling van wetgevende bevoegdheid. Zowel het kwantitatieve als kwalitatieve aspect moeten in dit verband vermeld worden. De kwantitatieve bevoegdheidsverdeling refereert naar het aantal bevoegdheden dat aan elk niveau wordt toegekend, terwijl de kwalitatieve verdeling refereert naar de manier waarop bevoegdheden worden verdeeld. Het is aan dit tweede type van verdeling van wetgevende bevoegdheden dat we onze aandacht zullen besteden.

²⁰ VAN DEN BRANDE, L., *The International Legal Position of Flanders : Some considerations*, in K. WELLENS, *International Law : Theory and practice*. The Netherlands, Kluwer Law International, 1998, 152.

²¹ In België werd de verdragssluitende bevoegdheid in 1988 aan de gemeenschappen toegekend. Sinds 1993 werd dit recht uitgebreid naar alle gefedereerde eenheden.

Het unieke van de Belgische federatie ligt in de toekenning van nogal ruime exclusieve bevoegdheden aan de gefedereerde eenheden. In tegenstelling tot Duitsland (zie verder), kent het Belgische federale model geen concurrerende bevoegdheden, waardoor de verdeling strikt is. Bovendien zorgt de afwezigheid van concurrerende bevoegdheden voor een juridische gelijkheid van het federale en gefedereerde niveau, wat tot uiting komt in het feit dat een federale wet een gefedereerde wetgevende akte nooit teniet kan doen en vice versa. Deze juridische feitelijkheid wordt onbegrensd getransponeerd naar het afsluiten van een verdrag: de juridische gelijkheid op het nationale niveau en de interne bevoegdheden worden omgezet in de bevoegdheid om op te treden op het internationale niveau. De Belgische federatie wordt dan ook gekarakteriseerd door een "parallelism of the internal and external allocation of powers"²² volgens het principe "in foro interno, in foro externo". Er is a priori substitutiemechanisme dat het federale niveau zou toelaten actief te worden op een domein behorende tot een bevoegdheid van een gefedereerd niveau. Een buitenlandse staat kan dus geen internationaal akkoord afsluiten met de Belgische federale overheid inzake aangelegenheden die binnen de exclusieve bevoegdheid vallen van de gemeenschappen en gewesten²³. Wanneer gefedereerde eenheden verdragen afsluiten met derden, dienen zij twee verplichtingen ten aanzien van het federale niveau na te komen: respect voor de algemene principes van het Belgische buitenlandse beleid en het informeren van de federale overheid vooraleer een verdrag afgesloten wordt. Terzake is echter geen instemming nodig, zodat gefedereerde eenheden over een verrijkende autonomie beschikken. Nochtans beschikt het federale niveau wel degelijk over rechtsmiddelen om de reikwijdte van hun actie te beperken. Alhoewel elk niveau a priori onafhankelijk is en de hierboven geciteerde stelling van Wheare, wanneer hij refereert naar de algemene en regionale overheden als zijnde "coordinate and independent", kan overeenstemmen met de Belgische juridische realiteit, kan de onafhankelijkheid van het gefedereerde niveau beperkt worden wanneer Art. 81 van de Bijzondere Wet op de Staatshervorming ter vrijwaring van de coherentie van het buitenlandse beleid, in werking wordt gesteld. Dit gebeurt wanneer de federale regering haar akkoord niet verleent aan een verdragsinitiatief genomen door de gemeenschap of het gewest. Nadat de federale bezwaren meegedeeld worden aan het respectieve niveau, wordt de procedure opgeschort en komt de kwestie in handen van de Interministeriële Conferentie inzake Buitenlands Beleid (ICBB), die bestaat uit vertegenwoordigers van de overheden op de verschillende niveaus. Wanneer deze de bezwaren verwerpt, wordt de schorsing opgeheven. Wanneer men er echter niet in slaagt om een consensus te bereiken, is het aan de Koning, i.e. de federale overheid, om over de opheffing van het initiatief te beslissen en het punt voor te leggen aan de Ministerraad. Daarna kan, middels een Koninklijk Besluit, de bevestiging volgen. Vermits dit mechanisme bedoeld is om de coherentie van het buitenlands beleid te garanderen, kan het enkel in werking worden gezet wanneer de verdragspartij a) niet door België is erkend, b) België er geen diplomatieke betrekkingen mee heeft, c) de diplomatieke betrekkingen

²² ALEN, A. and PEETERS, P., *Federal Belgium within the International Legal Order: Theory and Practice*, in K. WELLENS, *o.c.*, 124.

²³ ALEN, A. and PEETERS, P., *o.c.*, 140.

afgebroken, geschorst of ernstig gehypothekeerd zijn of d) het verdrag tegenstrijdig is met de Belgische internationale en supranationale verplichtingen. Bovendien kan de federale overheid in de laatste twee gevallen de inwerkingtreding opschorten van verdragen die door gemeenschappen of gewesten reeds zijn afgerond en exclusief verband houden met hun bevoegdheden²⁴.

In dit type van hiërarchie wordt de a priori onafhankelijkheid van het gefedereerde niveau inzake het afsluiten van verdragen beperkt door de asymmetrische verdeling van rechten tussen de twee niveaus. De voorrang van het federale niveau blijft gegarandeerd door haar recht om de coherentie van de Belgische buitenlandse politiek te vrijwaren. Het federale niveau kan echter niet onafhankelijk optreden en coördinatie vindt plaats in de Interministeriële Conferentie inzake Buitenlands beleid. Alhoewel de bevoegdheids-verdeling tussen de twee niveaus niet-hiërarchisch is, bestaat er een asymmetrisch interdependente hiërarchie in de rechten van de niveaus om, in geval van meningsverschil, de coherentie van het buitenlands beleid te verzekeren.

De afwezigheid van concurrerende bevoegdheden in België betekent niet dat voor elk bevoegdheidsdomein slechts één niveau verantwoordelijk is. Bepaalde bevoegdheden behoren tot de prerogatieven van beide niveaus. Binnenlandse handel, gezondheidszorg, energie, transport en sociale zaken behoren voor het merendeel tot de federale en voor een kleiner gedeelte tot de gefedereerde bevoegdheden, terwijl voor bijvoorbeeld industrie en onderzoek het omgekeerde geldt²⁵. Dergelijke bevoegdheidsverdeling leidt tot samenwerkings- en coördinatieprocessen op binnenlands vlak. Op het externe niveau worden verdragen inzake deze materies 'gemengde verdragen' genoemd en behoeven in principe de ondertekening van de federale minister van buitenlandse zaken en de respectieve gewest- en gemeenschapsminister. Vermits het co-ondertekenen op het internationale niveau niet toegelaten is, keurde de Interministeriële Conferentie inzake Buitenlands Beleid in 1994 vijf opties goed inzake het ondertekenen van gemengde verdragen door ofwel federale, gewestelijke of gemeenschapsministers²⁶. Het hangt er vooral van af of de betreffende materie grotendeels binnen federale of gefedereerde bevoegdheid valt. Het voorbereiden van gemengde verdragen vindt plaats in de Interministeriële Conferentie inzake Buitenlands Beleid onder het gecoördineerd leiderschap van de Minister van Buitenlandse Zaken. Gemengde verdragen treden niet eerder in werking vooraleer ze goedgekeurd werden door de beide federale kamers en door de raden van de gemeenschap en/of het gewest. De weigering van één van deze kamers om een verdragstekst goed te keuren, maakt een ratificatie van het verdrag onmogelijk.

In de Duitse federatie worden de bevoegdheden op een andere manier verdeeld : behalve de exclusieve federale en Länder bevoegdheden, valt een groot deel van de interne legislatieve macht onder de zogenaamde concurrerende bevoegdheden,

²⁴ ALEN, A. and PEETERS, P., *o.c.*, 140.

²⁵ ALEN, A. and PEETERS, P., *o.c.*, 132-133.

²⁶ ALEN, A. and PEETERS, P., *o.c.*, 127.

wat betekent dat de Länder gebruik kunnen maken van hun wetgevende machten zolang de federale wet de materie ongemoeid laat (Art. 72, 1 Grondwet (GW)). Precies dit element van concurrerende bevoegdheden leidt tot hiërarchische verhoudingen tussen de niveaus. Het aantal concurrerende domeinen waar regulatie bestaat door federale wetten is relatief hoog. De centraliserende impact van het bestaan van concurrerende bevoegdheden in de Duitse federatie houdt verband met twee factoren. Ten eerste heeft de zogenaamde "Erforderlichkeitsklausel" van Art. 72 § 2 GW het federale niveau toegelaten om gebruik te maken van concurrerende bevoegdheden en dit te rechtvaardigen door de noodzaak om gelijke levensstandaarden en juridische en economische eenheid na te streven op het volledige grondgebied van de Duitse federatie. Ten tweede kan de centraliserende impact verklaard worden door het feit dat de Duitse gefedereerde eenheden gegrond zijn in het territorialiteitsprincipe en niet, zoals de Belgische, in etnische of linguïstische verschillen. Dit heeft als gevolg dat juridische en economische ongelijkheden tussen de Duitse bevolking niet zo makkelijk aanvaard worden en hiërarchie tussen de federale en gefedereerde niveaus sneller worden geaccepteerd dan in België, waar de federale structuur de institutionalisering vertegenwoordigt van de federale kwaliteiten van de samenleving en gericht is op het wegwerken van hiërarchische relaties tussen de verschillende nationale gemeenschappen. De Duitse Länder hebben het federale beleid ter gelijkaarden opgevolgd en hun wetgevende bevoegdheden gradueel ingewisseld voor het recht op participatie en instemming in de wetgevingsprocedure via de Bundesrat. Op die manier ontwikkelde de Duitse federatie zich tot de zogenaamde "Mitwirkungs föderalismus"²⁷.

Op het juridische niveau liggen de concurrerende bevoegdheden vervat in het principe "Bundesrecht bricht Landesrecht" (Art. 31 GW) volgens dewelke de federale wet een wet van de Länder terzijde kan schuiven. De bestaande Länder wetgeving wordt achterhaald vanaf het moment het federale niveau een nieuwe wet over dezelfde materie uitvaardigt. De juridische gelijkheid tussen de niveaus zoals die in België bestaat, vinden we dus niet terug in Duitsland. Inzake het afsluiten van een verdrag stelt Art. 32, 3 van de Duitse grondwet dat in zoverre de Länder de wetgevende macht bezitten zij met de instemming van de Federale Overheid verdragen met andere landen kunnen afsluiten.

Er zijn twee verschillen tussen het Duitse en Belgische model. Terwijl in België de federale overheid louter voorafgaand geïnformeerd moet worden over het voornemen van een gefedereerde eenheid om een verdrag af te sluiten, is het Duitse federale niveau heel wat dominanter vermits haar expliciete toestemming noodzakelijk is vooraleer een gefedereerde eenheid een verdrag kan besluiten. Onafgezien van het feit of de materie te zien heeft met de federale bevoegdheden, dient haar formele toezegging naar het Land te worden gecommuniceerd vooraleer het verdrag in de Länder wet kan worden geïntegreerd. Dit betekent echter niet dat het federale niveau hierdoor partij wordt in het verdrag, noch dat ze terzake

²⁷ BORCHMANN, M., Die Aktivitäten der Deutschen Länder : Das Beispiel Hessen, in U. BULLMANN (Hrsg.), *Die Politik der dritten Ebene*. Baden-Baden, Nomos, 1994, 112-113.

verantwoordelijkheid heeft. De Bondsstaat kan haar toestemming enkel weigeren wanneer ze meent dat de belangen van de hele federatie in het gedrang kunnen komen, en niet als een veto tegen het constitutionele recht van de Länder om verdragen af te sluiten²⁸.

Formeel beschouwd kent het Duitse systeem een type van hiërarchie dat de Belgische federatie onbekend is en bovendien een hiërarchie dat de rechten van beide niveaus aanbelangt : in de uitvoering van haar exclusieve bevoegdheden is het lagere niveau afhankelijk van de toestemming van het hogere niveau. Dit type van hiërarchie is unilateraal omdat het gefedereerde niveau unilateraal afhankelijk is van de toestemming van het hogere niveau. Het federale niveau beslist autonoom en, in tegenstelling tot België, kan het formele coördinatie- en/of samenwerkingsproces pas na deze beslissing van start gaan.

Het tweede en belangrijker verschil is dat de exclusieve bevoegdheden op het interne niveau concurrerende bevoegdheden worden wanneer overgezet naar het internationale niveau. Inzake het afsluiten van verdragen betekent dit dat de Duitse deelstaten niet beschikken over exclusieve bevoegdheden : hoewel ze verdragen kunnen afsluiten betreffende hun exclusieve en concurrerende bevoegdheden, is een juridische bepaling dat de federale overheid uitsluit onbestaand. Tot op dit moment werden door het Grondwettelijk Hof nog geen limieten gesteld aan de federale verdragssluitende bevoegdheid. De Länder "mogen" (Art. 32, 3 GW) verdragen afsluiten in domeinen die ofwel door Art. 73 GW niet omschreven worden als exclusieve bevoegdheden van de federale overheid ofwel niet door de federale overheid zijn ingenomen krachtens haar concurrerende bevoegdheden volgens Art. 72 GW²⁹.

In tegenstelling tot de Belgische casus wordt de verdragssluitende bevoegdheid van de federale overheid op het externe vlak dus niet beperkt door de allocatie van bevoegdheden aan de gefedereerde eenheden. Deze juridische feitelijkheid werd bevestigd door het Lindau Akkoord van 1957 inzake samenwerking tussen Bund en Länder, dat echter niet als wet afgekondigd werd en hierdoor eerder politiek en moreel dan juridisch gewicht heeft³⁰. Volgens dit Akkoord kan het federale niveau in elk verdrag tussenkomen. Wanneer het verdrag over exclusieve bevoegdheden van de Länder handelt, is de goedkeuring van elk Land noodzakelijk en kan elke deelstaat gebruik maken van een veto-recht. Als het verdrag hun essentiële belangen raakt, dienen ze zo vlug mogelijk te worden geïnformeerd maar beschikken niet over een blokkeringsrecht. De consultatieprocedure vindt plaats in de Permanente Verdragscommissie, die de visies van de Länder coördineert en tegelijkertijd als communicatiekanaal fungeert tussen Land en Bund. De Commis-

²⁸ DE VILLIERS, B., *Foreign Relations and the Provinces. An International Perspective*, HSRC Publishers, Pretoria, 1995, 35.

²⁹ DE VILLIERS, B., *o.c.*, 29.

³⁰ DE VILLIERS, B., *o.c.*, 46.

sie komt maandelijks bijeen en is samengesteld uit leden van de Länder vertegenwoordiging bij de federale overheid³¹.

Laten we op dit punt nogmaals benadrukken dat de Länder bij het afsluiten van verdragen inzake eender welke materie afhankelijk zijn van de toestemming van de federale overheid. De Bund dient de deelstaten enkel te informeren wanneer het verdrag hun essentiële belangen en niet hun constitutionele rechten raakt. In dergelijk geval hebben de Länder het recht het verdrag te commentariëren en spreken we van een asymmetrisch interdependente hiërarchie inzake de rechten van de verschillende niveaus. Het federale niveau heeft de voorrang vermits het over de middelen (het recht) beschikt om de reikwijdte van autonome actie van het gefedereerde niveau te beperken.

Inzake de rechten van de verschillende niveaus hebben we in Duitsland dus zowel een unilaterale als een asymmetrisch interdependente hiërarchie. Een ander type van hiërarchie dat aanwezig is, houdt verband met de bevoegdheden. De exclusieve interne bevoegdheden van de Länder worden op het externe niveau omgezet in concurrerende bevoegdheden in het voordeel van de Bund. Dit betekent dat zowel de Länder als de Bund in deze domeinen over verdragssluitende rechten beschikken, alhoewel de Länder worden uitgesloten en hun bevoegdheid terzake verliezen vanaf het moment dat de Bund dit recht opneemt. Wanneer de federatie verdragen afsluit op het vlak van exclusieve bevoegdheden van de Länder, onttrekt ze in feite hun handelingscapaciteit en maakt ze deelstatelijke actie een functie van haar eigen wil. Terzake hebben we aldus een unilaterale hiërarchische verhouding waarbij het lagere niveau in de uitvoering van haar bevoegdheden unilateraal afhankelijk is van het hogere niveau.

B. Gezamenlijke actie van gefedereerde en federale overheden

Het voor deze analyse tweede relevante aspect van externe politieke activiteit van gefedereerde eenheden binnen de Europese Unie is verschillend van de eerste. De subjecten van de federatie werken nu samen met het federale niveau om een gemeenschappelijk standpunt te ontwikkelen en te verdedigen in de Raad van Ministers. De eenheden zijn nu meer ingekapseld in de interactieprocessen van hun eigen federaties dan het geval was inzake het sluiten van een verdrag en fungeren als onderdelen van de Europese multi-level structuur. De reikwijdte van hun actie is dus afhankelijk van zowel Europese, als interne federale regulaties.

Op het Europese niveau stelt Art. 146 van het Verdrag van Maastricht (Art. 203 van het Verdrag van Amsterdam) dat de Raad wordt samengesteld uit een vertegenwoordiger van elke lidstaat op ministerieel niveau, die bij machte is de overheid van de lidstaat te binden.

³¹ LEONARDY, U., *Federation and Länder in German foreign relations : power-sharing in treaty-making and European affairs*, p. 241, in B. HOCKING (ed.), *Foreign Relations and Federal States*. London and New York, Leicester University Press, 1993.

Zonder twijfel is het verlenen van het recht aan regionale ministers om te onderhandelen en te stemmen in de Raad een belangrijke innovatie in de geschiedenis van de Europese Unie. De federale overheden waren niet langer als enige bevoegd om de lidstaat op Europees niveau te vertegenwoordigen en het juridische fundament voor een gediversifieerde Raad werd gevestigd. Dit impliceert echter geen decentralisatie van de vertegenwoordiging op Europees niveau. Elk lid van de Europese Unie wordt in de Raad gezien als een unitaire actor die de visie van de lidstaat in zijn geheel naar voor brengt, onafhankelijk van de interne status van autoriteit (federaal of regionaal). De regionale autoriteiten vertegenwoordigen niet hun entiteiten, maar wel de staat waarvan zij deel uitmaken, zonder dat er een differentiatie wordt gemaakt tussen de verschillende staatsstructuren. Regionale representatie is een zaak voor de lidstaat, weze deze unitair, dan wel federaal. Morass stelt dan ook dat Art. 146 "does not imply direct sub-national representation, as has sometimes been argued in the literature on the subject, but only creates an opportunity to delegate national governments' rights, while basically remaining within the logic of member states"³².

Alhoewel Europees beleid niet kan worden beschouwd als buitenlands beleid in de traditionele zin van het woord, komt dit Art. 146 overeen met het internationale rechtsprincipe, gebaseerd op de notie van de eenheid van de staat en volgens dewelke elke staat, unitair of federaal, op het internationale toneel met één stem dient te spreken. Binnen de Europese structuren vinden we een zekere mate van hiërarchie tussen de federale en gefedereerde niveaus, een implicatie van het feit dat het internationale recht deze laatste bijna volledig negeert.

Vermits de functie van de gefedereerde eenheden beperkt blijft tot de vertegenwoordiging van een visie ontwikkeld na interactie met het federale niveau, kan hun invloed groter zijn tijdens de voorbereidende fase dan tijdens de Raadsvergaderingen zelf³³. Dit betekent dat Art. 146 eerder interne dan externe consequenties heeft. De status van de gefedereerde eenheden binnen hun respectieve federaties is niet afhankelijk van Europese, maar van interne regelgeving betreffende de organisatie van de coördinatie bedoeld om een positie te ontwikkelen en het systeem van representatie in de Raad te regelen. Beide aspecten van de externe politieke activiteiten van gefedereerde eenheden, het systeem van coördinatie en het systeem van representatie, worden verder behandeld.

1. HET SYSTEEM VAN COÖRDINATIE

In de Belgische federatie wordt de centrale coördinerende rol vervuld door het Directoraat voor Europese Aangelegenheden van het federale ministerie voor buitenlandse zaken, kortweg P.11. Ongeveer 25 vertegenwoordigers van federale, gewest- en gemeenschaps-ministeries wonen de wekelijkse vergaderingen bij³⁴. Het

³² MORASS, M., *Austria: The Case of a Federal Newcomer in European Union Politics, Regional and Federal Studies*, vol. 6, 1996 (2), 84.

³³ MORASS, M., *o.c.*, 84.

³⁴ Voor 1993 konden deze vergaderingen alleen worden bijgewoond door federale ministeries.

hoge aantal deelnemers wordt verklaard door het feit dat de onderwerpen van discussie vaak te maken hebben met gedeelde bevoegdheden en met een groot aantal bevoegdheden van federale en gefedereerde ministeries³⁵.

Het specifieke kenmerk van het Belgische coördinatiesysteem is de individuele aanpak bij het bepalen van de nationale positie : beslissingen in P.11 worden genomen met unanimité. Dit betekent dat de federale en gefedereerde eenheden even belangrijk zijn en beide hun toestemming moeten geven vooraleer een standpunt in de Raad kan worden ingenomen³⁶. Dit betekent dat in zaken die gemeenschapsbevoegdheden aanbelangen zelfs de Duitstalige gemeenschap, die met haar populatie van 60 000 Duitstaligen nauwelijks 0,68 % uitmaakt van de totale Belgische bevolking, beslissingen kan blokkeren. Wanneer omwille van een dergelijk veto in P.11 geen gemeenschappelijk standpunt kan worden bepaald, wordt de kwestie overgemaakt naar de Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid, samengesteld uit ministers op de verschillende niveaus. Wanneer zowel P.11 als de ICBB er niet in slagen een akkoord te bereiken, verhuist de zaak naar het Overlegcomité bestaande uit de Eerste Minister en de ministers-president van de gewestelijke en gemeenschapsregeringen. Het is wel zo dat in de meeste gevallen waarin P.11 geen consensus bereikt de Belgische vertegenwoordiger zich in de Raad dient te onthouden³⁷. Het Belgische standpunt wordt geformuleerd als het resultaat van een coördinatie waarin de entiteiten evenwaardig zijn en over een vetorecht beschikken. Nochtans heeft de federale overheid een licht overwicht vermits zij de controlerende en harmoniserende rol tijdens het coördinatieproces op zich neemt. Het coördinatiesysteem heeft dus wel degelijk een element van asymmetrische interdependente hiërarchie in zich terwijl de verhoudingen tussen de deelnemers aan dit systeem niet-hiërarchisch zijn.

Het Duitse coördinatiemodel voert dan weer een eerder collectieve strategie. Niet zozeer de posities van de verschillende gefedereerde eenheden, maar wel de positie van de Länder als geheel, vertolkt in de Bundesrat, is belangrijk. De federale kamer vertegenwoordigt de belangen van de Länder en Art. 23 GW voorziet tesamen met de Wet over Samenwerking tussen de Bund en Länder inzake Europese aangelegenheden³⁸ (vanaf hier WS) van 12 maart 1993 in verschillende graden van betrokkenheid van het Länder niveau op het Europese niveau.

Wanneer op het vlak van exclusieve federale bevoegdheden de belangen van gefedereerde eenheden op het spel staan, neemt de federale overheid de opinie van de Bundesrat in overweging (Art. 23, 5 GW en § 5, 1 WS)³⁹. Wanneer de legislatieve bevoegdheden van de Länder of hun administratieve functies en faciliteiten zwaar

³⁵ KERREMANS, B., Determining a European Policy in a Multi-Level Setting : The Case of Specialized Co-ordination in Belgium, *Regional and Federal Studies*, vol. 10, 2000 (1), 42.

³⁶ KERREMANS, B., *o.c.*, 38-39.

³⁷ KERREMANS, B., *o.c.*, 40-41.

³⁸ "Das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union"

³⁹ Die Bundesregierung "berücksichtigt die Stellungnahme des Bundesrates"

aangetast worden⁴⁰, moet de federale overheid de opinie van de Bundesrat ernstig in overweging⁴¹ nemen (Art.23, 5 GW en § 5, 2 WS). De speciale wet over samenwerking bevat een belangrijke stelling van toepassing op dit laatste geval : bij een meningsverschil kan de Bundesrat de federale overheid overvleugelen wanneer met een 2/3-meerderheid beslist wordt (§ 5, 2 WS). Terwijl het coördinatiesysteem in België gekarakteriseerd wordt door gelijke verhoudingen tussen de eenheden, bestaat er een asymmetrisch interdependent type van hiërarchie in Duitsland. Het federale niveau vervult een sturende rol terwijl het gefedereerde niveau louter deelneemt aan het proces ter formulering van een standpunt. Vermits de meerderheidsregel van toepassing is in de Bundesrat, zijn de eenheden onderling niet gelijk.

2. HET REPRESENTATIESYSTEEM IN DE EUROPESE RAAD VAN MINISTERS

Het Belgische systeem van representatie in de Raad kwam er als antwoord op het vernieuwde Art. 146 van het Verdrag van Maastricht. De tussen 1988 en 1993 verhoogde betrokkenheid van gefedereerde staten werd geformaliseerd door het Samenwerkingsakkoord van 8 mei 1994 dat besloten werd tussen de federale en gefedereerde autoriteiten en het volgende representatiesysteem introduceerde :

Tabel 2 : Belgische representatiesysteem in de Europese Raad van Ministers sinds het samenwerkingsakkoord van 8 mei 1994⁴²

Categorie	Bevoegdheden	Leider	Assessor
I	Exclusief federaal	Federaal	Geen
II	Hoofdzakelijk federaal, gedeeltelijk gefedereerd	Federaal	Gewest/ Gemeenschap
III	Hoofdzakelijk gefedereerd, gedeeltelijk federaal	Gewest/ Gemeenschap	Federaal
IV	Exclusief gefedereerd	Gewest/ Gemeenschap	Geen

In het proces van representatie werd een machtsverdeling ingesteld tussen de leider van de Belgische delegatie en zijn assessor zodanig dat de bevoegdheden van de leider het onderhandelen en stemmen omvat, terwijl de taak van de assessor er in bestaat de vergaderingen bij te wonen en de niet-participerende autoriteiten te contacteren. De toewijzing van de status van leider en assessor tussen de vertegenwoordigers van de federale en gefedereerde eenheden wordt afhankelijk gemaakt van de materie onder discussie. Zoals blijkt uit de tabel, zijn er vier categorieën van representatie. Dit systeem garandeert een maximale betrokkenheid van de gefedereerde eenheden en dit op gelijke basis met het

⁴⁰ "Im Schwerpunkt betroffen"

⁴¹ "Massgeblich berücksichtigen"

⁴² KERREMANS, B., o.c., 42.

federale niveau. Het onderscheid tussen tweede- en derde-niveau spelers verdwijnt aldus binnen de Europese structuren en een hiërarchie is onbestaande. In plaats van dominantie, karakteristiek voor unilaterale hiërarchie, of in plaats van het zogenaamde vaste overwicht, karakteristiek voor asymmetrische hiërarchie, hebben we hier veranderende combinaties van de status van leider en assessor volgens het type van de Raad. De afzijdigheid van de gefedereerde vertegenwoordiger als assessor in de eerste categorie, wordt in de vierde categorie gecompenseerd door eenzelfde arbeidsverdeling in het voordeel van de gefedereerde eenheid. Hetzelfde kan worden gezegd van de arbeidsverdeling in de tweede en derde categorie. Alhoewel interdependenties zijn vastgesteld, is er sprake van asymmetrie en kan bovendien, in zoverre het de volledige organisatie van representatie betreft, geen uitspraak worden gedaan over hiërarchie of het overwicht van één van de niveaus.

Aan de andere kant is in het Duitse systeem van representatie wel degelijk een asymmetrische hiërarchie in het voordeel van het federale niveau aanwezig. In situaties waar de Länder geen exclusieve interne bevoegdheden hebben maar aan het wetgevende proces deelnemen via de Bundesrat, vergelijkbaar met categorie twee en drie in België, betreft de federale overheid de Länder in de Raad als zij hiertoe een verzoek indienen en als dit voor het federale niveau mogelijk is (§ 6, 1 WS). De betrokkenheid van het gefedereerde niveau is dus niet louter afhankelijk van de bevoegdheidsverdeling, maar eveneens van de wil van het gefedereerde niveau en de beslissing van het federale niveau. De betrokkenheid van het gefedereerde niveau is het grootst wanneer haar exclusieve wetgevende bevoegdheden ernstig worden aangetast. In dit geval wordt een vertegenwoordiger van de Länder genomineerd door de Bundesrat en naar de Raad afgevaardigd. Eén van de Ministers op deelstatelijk niveau wordt dan de leider van de Duitse delegatie en gemachtigd om de stem voor Duitsland uit te brengen. Hij of zij dient te handelen in samenwerking met de Duitse federale overheid (Art. 23, 6 GW en § 6, 2 WS).

V. Conclusies

Dit artikel poogde ten eerste om een definitie van hiërarchie te ontwikkelen en ten tweede een gedifferentieerd concept van hiërarchie naar voor te schuiven, bestaande uit twee types: unilaterale hiërarchie en asymmetrisch interdependente hiërarchie. Een volgende doelstelling bestond in het toepassen van dit gewijzigde concept van hiërarchie op relatiestructuren in die federaties die deel uitmaken van de Europese multi-level beleidsomgeving en het identificeren van de types van hiërarchie tussen het federale en gefedereerde niveau wanneer deze laatste een extern beleid voeren binnenin de Europese Unie.

De gesuggereerde definitie van hiërarchie verwijst naar een verticaal georganiseerde relatiestructuur gebaseerd op een asymmetrische interdependentie tussen de constituerende niveaus, die haar oorsprong heeft in een ongelijke verdeling van de middelen en gekarakteriseerd wordt door het overwicht van het hoogste niveau. Bi- en multilaterale communicatiekanalen zoals coördinatie en samenwerking zijn

niet uitgesloten van deze asymmetrisch interdependente hiërarchische structuren. Deze definitie verschilt van het traditionele begrip van de term, die we geduid hebben als 'unilateraal' en volgens dewelke hiërarchie gekarakteriseerd wordt door afhankelijkheid van de lagere niveaus aan de hogere niveaus en door unilaterale communicatiekanalen zoals controle en toezicht van bovenaf.

Elk van de twee types van hiërarchie werd voorts ingedeeld in hiërarchieën betreffende enerzijds de rechten en anderzijds de bevoegdheden van de verschillende niveaus. Vooral deze laatste differentiatie was relevant in het kader van ons onderwerp.

Het toepassen van het gedifferentieerde concept van hiërarchie op federale beleidsomgevingen maakt de volgende preliminaire conclusie mogelijk : wanneer het gaat over de uitoefening van een extern beleid door gefedereerde eenheden binnen Europa, is van een erosie van hiërarchische relaties geen sprake.

Een vergelijking tussen Duitsland en België toonde aan dat inzake het sluiten van een verdrag in België de bevoegdheden op een niet-hiërarchische wijze verdeeld worden tussen federale en gefedereerde autoriteiten op eenzelfde niveau. Nochtans dient het federale beleid in te staan voor de coherentie van het buitenlands beleid, waardoor het een zeker overwicht heeft over de gewestelijke en gemeenschapsniveaus en een asymmetrisch interdependente hiërarchie van toepassing is op de rechten.

In Duitsland gebeurt de verdeling van verdragssluitende bevoegdheden op unilateraal hiërarchische wijze, vermits de unilaterale beslissing van het federale niveau om een verdrag af te sluiten het gefedereerde niveau belet dit te doen, zelfs inzake haar exclusieve bevoegdheden, waardoor het overwicht sterk overhelt naar het hoogste niveau.

Twee andere types van hiërarchie in Duitsland hebben meer te maken met rechten. Unilaterale hiërarchie, enerzijds, manifesteert zich wanneer een gefedereerde eenheid van plan is om een verdrag af te sluiten en hiervoor de toestemming nodig heeft van de federale overheid. We spreken anderzijds van asymmetrische interdependente hiërarchie wanneer het federale niveau een verdrag afsluit dat de exclusieve bevoegdheden van gefedereerde eenheden aantast of raakt aan hun essentiële belangen.

Inzake gemeenschappelijk beleid van de twee niveaus binnenin de Europese Unie, wordt het Belgische systeem van coördinatie gekarakteriseerd door een asymmetrisch interdependente hiërarchie vermits coördinatie plaatsvindt onder de harmoniserende en controlerende rol van de federale overheid, niettegenstaande elke participerende actor vetorecht wordt toegekend en dus gelijke voet wordt geplaatst. Het Belgische systeem van representatie in de Raad van Ministers is niet-hiërarchisch.

In Duitsland vertrekt het coördinatiesysteem in tegenstelling tot België niet van een individuele strategie en verleent het geen vetorecht aan elke deelnemer. Het gemeenschappelijke standpunt wordt ontwikkeld langs een coöperatief proces van interactie tussen de federale en gefedereerde niveaus vertegenwoordigd in de Bundesrat, waarbij de graad van betrokkenheid van deze laatste varieert naargelang de materie. Vermits het onmogelijk is vetorecht te verlenen aan elk van de zestien Länder, wordt er bij meerderheid beslist. De gefedereerde eenheden zijn dus niet gelijk onder elkaar. Het type van hiërarchie is dat van asymmetrische interdependentie. De Duitse vertegenwoordiging in de Raad van Ministers wordt gekenmerkt door asymmetrisch interdependente hiërarchie. Wanneer exclusieve Länder bevoegdheden op de Europese agenda staan, worden hun vertegenwoordigers uitgezonden, maar wanneer de Länder slechts enkele bevoegdheden terzake hebben of in het wetgevend proces moeten participeren via de Bundesrat, is hun vertegenwoordiging niet gegarandeerd en afhankelijk gemaakt van hun verzoek en de beslissing genomen op federaal niveau.

De conclusies van dit artikel worden samengevat in tabel 3.

Tabel 3 : Types van hiërarchie en niet-hiërarchie in België en Duitsland

	België	Duitsland
Afsluiten van een verdrag	<ul style="list-style-type: none"> • Geen hiërarchie inzake de bevoegdheden verdragen af te sluiten • Asymmetrisch interdependente hiërarchie inzake het recht de coherentie van het buitenlands beleid te garanderen 	<ul style="list-style-type: none"> • Unilaterale hiërarchie inzake de bevoegdheden verdragen af te sluiten • Unilaterale hiërarchie inzake het recht toe te stemmen in een verdrag • Asymmetrisch interdependente hiërarchie inzake de rechten, wanneer de Bund een verdrag afsluit dat de bevoegdheden van de Länder raakt of aantast
Systeem van coördinatie	<ul style="list-style-type: none"> • Asymmetrisch interdependente hiërarchie tussen de niveaus. Gelijkheid tussen de gefedereerde eenheden 	<ul style="list-style-type: none"> • Asymmetrisch interdependente hiërarchie. Ongelijkheid tussen de gefedereerde eenheden
Systeem van representatie	<ul style="list-style-type: none"> • Geen hiërarchie 	Asymmetrisch interdependente hiërarchie

Het toepassen van het gediversifieerd concept van hiërarchie op de verhoudingsstructuren tussen de federale en gefedereerde eenheden maakt de volgende finale conclusie mogelijk. Ten eerste behoort de meerderheid van de onderzochte structuren zowel in België als in Duitsland tot het type van de asymmetrisch interdependente hiërarchie. Asymmetrisch interdependente hiërarchie kenmerken deze relaties die omschreven zouden worden als niet-hiërarchisch in het geval de traditionele invulling van hiërarchie zou worden gehanteerd.

Ten tweede behoort in Duitsland elke onderzochte relatiestructuur ofwel tot het unilaterale ofwel tot het asymmetrische interdependente type van hiërarchie. In België daarentegen vinden we geen unilaterale hiërarchie, maar asymmetrisch interdependente en twee gevallen van niet-hiërarchie.

Summary : Federalism, multi-level governance and two types of hierarchy

In analyzing European institutional structures, the multi-level governance literature speaks of mutual interdependence, of cooperative and coordinated processes between different levels of authority. The emergence of these processes is sometimes associated with the disappearance of hierarchical relationships organized across vertical channels of communication. The type of hierarchy, which is declared 'eroded', is not further specified. In the first part of the article a definition of hierarchy is given and an attempt is then made to develop a diversified concept of hierarchy consisting of two types : unilateral and asymmetrically interdependent.

The second part applies this modified concept of hierarchy to relationship structures in those federations which are part of European multi-level polity, and examines the types of hierarchy that exist between federal and federated levels when the latter act within the European framework. The external policies of German and Belgian federated units are analyzed in a comparative perspective.

Leveled domestic politics. Comparing institutional reform and ethnonational conflicts in Canada and Belgium (1960-1989)

Maarten Theo Jans

Vorsers aan de Vakgroep Politieke Wetenschappen, van de Vrije Universiteit Brussel

I. Introduction

The present article draws heavily from a federal perspective. It seeks to contribute to the analysis of multi-level governance through a comparison of ethnonational policymaking in the Canadian federation and in the Belgian unitary state (1960-1989). The policy domain under scrutiny is the broad spectrum of ethnonational conflicts and the institutional reforms triggered by these conflicts. The Belgian case, during the period from 1960 until 1989, is presented as a single level policy system.¹ The Canadian federation is introduced as a multi-level system, in which both the federal and the provincial levels played a crucial role in the regulation of ethnonational tensions. The goal of the comparison is to investigate whether the presence or absence of different policy levels influenced the policy performance of the two states when it came to settling their respective communal conflicts. The settlement of ethnonational conflicts usually resulted from decisions taken jointly by both conflicting groups. The way in which joint decision-making was structured in the Canadian federation and the Belgian unitary state will be an important element in the understanding of the policy performances.

II. Policy performances

The results of thirty years of ethnonational conflict management provide a very different picture in Canada and Belgium. The policy outputs in both cases contrast starkly. Below, the main instances of ethnonational conflict regulation from 1960 until 1989 are listed. The lists are by no means complete, but they do cover the most prominent conflict issues in both cases.

Ethnonational conflict regulation in Belgium (1960-89)

The 1962-63 language legislation, the split of Catholic University of Louvain (1968)

Purchase of F-16 fighterplanes (1975 and 1982-83)

Financial support for Cockerill-Sambre steel industry (1981-1983)

Purchase of telephonic equipment – the R.T.T. contract (1982-87)

¹ During the period 1960-1980 Belgium underwent a transformation from a central to a federal state. Despite these important institutional reforms during that period, the Belgian state still functioned as an essentially unitary state when it came to the regulation of its ethnonational tensions.

- The Voer question
- The Brussels question
- Constitutional reform (1970-71)
- The Egmont-Stuyvenberg pact (1977-78)
- Constitutional reform (1980)
- Constitutional reform (1988-89)
- Ethnonational conflict regulation in Canada (1960-89)*
 - The Canadian Pension Plan (1963-65)
 - The Fulton-Favreau amendment formula (1964)
 - Constitutional reform – The Victoria Charter (1968-71)
 - Sovereignty-Association referendum (1980)
 - The patriation of the British North America act (1976-82)
 - The Meech Lake Accord (1987-90)
 - CF-18 plane purchase
 - Bilingual air traffic control in Quebec (1976)

Clearly, both Canada en Belgium experienced a substantial share of ethnonational rivalry and a corresponding number of efforts to regulate these tensions. However, their respective records of success are entirely different. Except, for the Egmont pact, all of the above-mentioned Belgian conflicts were transformed into mutually accepted outcomes. The list of Belgian conflicts is actually also a long list of complex package-deals and compromises. Compromises that were consistently translated into concrete policy measures and reforms. Except for the Canadian pension plan, none of the important Canadian ethnonational conflicts resulted in a mutually accepted outcome. Those rare instances where Canadian elites seemed close to a policy outcome that satisfied both english and french Canadians, the implementation of the agreement proved to be an insurmountable stumbling block (*cf.* Meech Lake). The continuous stream of compromises in Belgium lead to a gradual, but very fundamental reform of the Belgian state. Thirty years of constitutional negotiations in Canada, did not lead to a single reform supported by the two language groups. If anything, forty years of reform efforts seems to have brought the prospect of Quebec's separation from Canada closer than ever before.

The highly dissimilar policy outcomes produced in the Canadian federation and the Belgian central state beg the question 'why Canadians failed so poorly in their constitutional endeavors and what produced the impressive Belgian success rate?'

It could be argued that the conflict situations present in 1960 were entirely different in Canada and Belgium. Different conflict situations create different conflict dynamics, which in turn lead to different policy outcomes. This dissimilar case argument appears to be unconvincing. The ethnonational conflict situations in Canada and Belgium, at the outset in 1960, were very comparable and similar in many important respects.

- Canada and Belgium both experienced essentially *bicommunal* ethnonational conflicts, encompassing two ethnonational groups. Of course, both countries

comprised other ethnic and linguistic groups, but the main source of tensions arose due to a problematic coexistence of the two largest ethnonational groups. The dual natures of these states entailed a constant tendency on both sides to perceive ethnonational interaction as a zero-sum situation. The 'enemy' and constant opponent always appeared to be the other ethnonational group. The gain of one ethnonational group was easily perceived as a loss for the other group, and vice versa. In such settings, there was little room for coalition shifting or fluid alliances that could moderate the rivalry.

- The ethnolinguistic conflicts in Belgium and Canada were both *low conflict cases*, in the sense that widespread intergroup violence did not occur. There were highly publicised instances of political violence in Quebec and Flanders (cf. the abductions by the Front du Libération du Québec, the violent clashes and shoot out in the Voeren area in Belgium), but these violent interactions were rather exceptional and carried little popular support.
- The geographical distribution of the ethnonational groups shows parallels in Canada and Belgium. Both ethnonational groups are concentrated in a core region and perceive that region as the cornerstone of their identity (e.g. Flemish in Flanders, Quebecois in Quebec). There are important minorities outside the core region (e.g. french Canadians in Ontario and New Brunswick, Flemish minority in Brussels). Within the ethnonational core region (Flanders, Quebec) reside important minorities belonging to the other language group (e.g. anglophone Quebecois, Francophone minorities in Flemish municipalities around Brussels and along the language border).
- The *development* of the ethnonational groups in the two countries was strikingly similar. For more than a century the Flemish in Belgium and Francophones in Canada were in a socio-economic *subordinate* position. Although, French speakers constituted a majority in Quebec and the Flemish in Flanders, they occupied a minority status. Both ethnonational groups were associated with rural backwardness and the dominance of the Roman Catholic Church. Flemish and French-Canadian ethnonationalism were cases of *ethno-class segmentation* (coinciding ethnic and class divisions) mainly preoccupied with the protection and installation of linguistic rights. At a similar point in time (after the second World War), socio-economic changes caused the creation of a new Flemish and French Canadian well-educated middle class. The introduction of new, capable and politically active groups caused the emergence of a new, and more demanding, ethnonational movement. Thus, the definition of the ethnonational groups changes significantly. In 1960 the social segmentation in Canada and Belgium disappeared as a defining characteristic of ethnonational identities. The ethnonational definitions in both cases acquire a territorial aspect. French-Canadian nationalism associated its goals and interests with the province of Quebec and thus became Quebec nationalism. The freezing of the linguistic frontier and the creation of uni-lingual regions drew the prime focus of Flemish ethnonational identification to a territorial delimitation. Both French Canadian and Flemish nationalism moved from ethno-class forms of segmentation to *ethno-territorial* divisions (coinciding ethnic and territorial divisions).

- During the sixties, in Canada and Belgium, ethnonational *political parties* (the Parti Quebecois in Canada and the Volksunie in Belgium) succeeded in obtaining quite swiftly large electoral support.
- Both in Canada and Belgium the ethnonational issue was not restricted to a dispute between the (Quebecois and Flemish) nationalist actors with their cultural/linguistic and economic 'shopping lists' and a political centre reluctant to capitulate to the centrifugal tendencies. There were important *third actors* who did not initiate the ethnonational conflict but played an important role in the development and outcome of the tensions. On the one hand, in Belgium, Walloon regionalists feared that the Flemish numerical majority would be translated into a Flemish political dominance in the Belgian state. Therefore, they favored economic decentralisation and regionalisation that would provide them with the resources and means to stimulate a regional economic recovery. This convergence of interests frequently turned Walloon regionalists into the objective allies of Flemish nationalists. On the other hand, in Canada, some provinces, especially the Western provinces (Alberta, Saskatchewan and Manitoba) played a similar role in the Canadian ethnonational conflict. The Western provinces felt politically underrepresented in a federation which, to their mind, granted too much attention to Quebec's aspirations. However, the oil-blessed Western provinces eager to control their own economic resources, often supported Quebec's demands for increased provincial powers.
- In both countries three main issues dominated the ethnonational debate and conflict. First, in both countries the ethnonational movements sought the control over *socio-economic resources in their region*. The Quebecois surmounted their position of economic backwardness. In Belgium tensions erupted due to the Flemish reluctance to use the benefits of Flanders' recent prosperity to support the declining Walloon economy. Both the Quebecois and the Flemish wanted an adequate representation in, and control over, their governmental institutions. Second, many conflicts were rooted in the attempts of ethnonationalists to establish or maintain *monolingual regions*. Language laws aiming at the dominance of the French language in Quebec have been a constant source of tension. In Flanders the municipalities with special language rights, the expansion of Brussels and the "Voeren" problem were perceived as threats to the uni-lingual Flemish region and provoked intense conflicts. Third, the most prominent ethnonational demand that arose in both Belgium and Canada was the call for *self rule*. In Canada the demand was formulated as a quest for increased provincial autonomy. Quebec wanted more powers, more financial resources and a special constitutional status that would fortify its powers. In Belgium the quest for self-rule was translated into the demand for a Flemish sub-state in a bicomunal federation.
- A cursory reading of recent Canadian and Belgian political history shows that ethnolinguistic tensions have dominated the political agenda of both states for many years. Political elites have spent massive amounts of time, energy and resources to settle their communal differences. Especially, Canadians have used every conceivable strategy and instrument to pacify the conflict (secret negotiations, public hearings, academic studies, royal commissions, referenda,

unilateral action, etc.). It was certainly not a lack of political will and effort that kept Canada from a mutually accepted deal.

In view of these important similarities it appears hard to maintain that profoundly different conflict conditions occasioned the great disparity of policy outcomes in both countries. In spite of the above listed similarities, a critical reader will immediately consider the innumerable features on which both cases differ. Indeed, Canada and Belgium are also in many ways profoundly different countries. The point here, is not that both cases are virtually identical, but rather, that the initial conflict conditions as such do not directly explain the very different policy results.

The comparative strategy applied in the remainder of the paper, does not seek to identify every element of difference between the cases. Nor is a subsequent effort made to determine whether such differences actually mattered for the creation of policy outcomes. Instead, the proposed comparison centers on one single variable that appears to explain the contrasting policy performance in Canada and Belgium. That explanatory variable is the different institutional context in Canada and Belgium. The proposed institutional explanation is based on two arguments. First, the leveled nature of Canadian policymaking opened up opportunities for conflictual unilateral decisions, which were foreclosed in the Belgian central state. The unilateral option influenced the commitment of both federal and provincial governments to joint decision-making in ways that were inconceivable in Belgium. Second, when decisions were taken jointly by actors in conflict, the institutionally geared conditions of joint decision-making were profoundly different. The conditions of joint decision-making stimulated intransigent bargaining in Canada and compromise-oriented strategies in Belgium.

III. Joint and unilateral decision-making in the Canadian federation and the Belgian unitary state

Federal states create several policy-making arenas. Within the Canadian federation the province of Quebec, like any other sub-state, has its own policy-making niche that allows Quebecois to decide independently on a number of matters. Next to the independently operating provincial and federal governments, there is also a forum where decisions are jointly taken by all the governments, the so-called First Minister Conferences. Federal structures, as combinations of joint and unilateral decision-making, comprise two levels of tensions. The first tension relates to the normal problems of joint decision-making, namely, the tiresome quest for mutually acceptable compromises. The second tension arises due to the possibility of choice between joint or independent decision-making. The presence of a choice between joint or unilateral action is the crucial difference between ethnonational decision-making in a federal state and in a unitary system. Due to unclear constitutional prerogatives or very high stakes the ethnonational actors in a federation are constantly tempted to avoid joint decision-making and to engage into unilateral action. The unilateral action is possible because the different governments possess the means and resources "to go it alone".

The presence of the unilateral option also affected the attitudes of Canadian negotiators when they participated. At joint efforts to regulate their differences. Since other options were available there was often no strong incentive for the negotiators to try and settle their differences by mutual agreement. The lack of commitment towards negotiations became apparent when the actors' preferences diverged to the point of being totally incompatible (for example, the patriation of the BNA-act). The development of a consensus in such zero-sum settings required important concessions on both sides which the actors were unwilling to make if they felt that they could achieve their goals in alternative ways. Moreover, in the cases where the actors participated at joint decision-making, while having alternative options, they consistently pursued maximum benefits and rebuked any agreement that did not embody a full satisfaction of their preferences.

Most Canadian conflicts followed a recurrent interaction pattern. The opposing sides first tried joint decision-making. If an agreement was not within reach, one of the antagonists tried to enforce an outcome through unilateral action. Subsequently, the actor upon whom the unilateral outcome would be imposed, attempted to create a common front (federal and provincial governments against Quebec, or, the provinces and Quebec against the federal level). Within the common front the actors tried to establish a common program to oppose the unilateral actor more efficiently. The search for common denominator stimulated bargaining and compromises within the common front. If the common front managed to block the unilateral action another session of joint decision-making was upon them. The pattern repeated itself until one of the sides gained the upper hand or until other pressing issues called for government attention. In short, the availability of unilateral action in Canada as an open alternative to the cumbersome, compromise-requiring joint decision-making stimulated the development of discordant ethnonational interactions.

Ethnonational conflicts in Canada often fell under the regime of joint decision-making due to constitutional prescription or the nature of the conflict. However, some of the issues arousing ethnonational protest belonged to the authority of a single government whereby the intervention of other provinces or the federal government was not required or even prohibited. Thus, the tensions surrounding the Quebec language legislation or the CF-18 purchase were decided on by one single level, and frustrated other governments who could not influence the decision to their advantage.

Unlike in the Canadian federation all ethnonational conflicts that reached the Belgian policy agenda were subject to joint ethnonational decision-making. Every important ethnonational conflict in the Belgian central state was decided on by the central government. Both ethnonational groups are equally represented in the government and decide by unanimity. Unilateral decisions by one ethnonational group were impossible because there were no appropriate institutions to conduct such unilateral action.

Most instances of conflict regulation in Belgium took place while the government was in office or during the government formation period. Perpetuated non-agreement or failed joint decision-making caused the collapse or non-formation of the central government. In other words, negotiations on ethnonational issues almost always developed in a context where continued disagreement caused dire consequences for all involved, namely, a policy vacuum. Non-agreement lead to a continuation of the status quo and a general deadlock in policy-making because the central government ceased to function.

The F-16 affair, R.T.T purchase, the Brussels issue and many other linguistic issues aroused substantial ethnonational tensions in Belgium. Each conflict incorporated important zero-sum qualities. During the conflicts the ethnonational groups were diametrically opposed due to incompatible preferences. In spite of the contradictory demands the conflicts were all concluded with a mutually accepted agreement. Moreover, the ethnonational actors resorted to complicated and almost artificial constructions to establish a consensus. The techniques used to devise these creative and exotic package-deals included, the agreement-to-disagree (Brussels in numerous constitutional negotiations), expanding-the-pie (the RTT-contract), splitting-the-difference (regional councils within the national government regarding Cockerill-Sambre and the arms export licenses) and the renowned waffle iron politics (Pecq-Armentieres). If anything, the complexity and nature of these outcomes revealed a strong desire on behalf of the ethnonational actors to reach an agreement even if it was an agreement-to-disagree.

The proposed explanation for the apparent and consistent need for agreements in the Belgium system is that the ethnonational actors are strongly stimulated to formulate an agreement because the consequences of non-agreement are likely to be very disadvantageous for all the actors. A general policy deadlock implied that the ethnonational representatives had to forsake to all other policy programs they might have planned and envisage elections. Non-agreement rendered the political resolution of other societal problems impossible and brought the political system in a state of paralysis. Most ethnonational actors preferred to tune down their preferences and to accept a compromise rather than to confront the consequences of a general policy paralysis. The consequences of non-agreement rendered the establishment of an agreement valuable in itself, irrespective of its actual content.

IV. Joint decision-making : three questions and three variables

Federal and unitary states are different institutional entities. In spite of their obvious differences both encompass some degree of joint decision-making. Under a unitary regime joint regulation is the rule whereas federal systems combine it with independent decision-making.

The analysis of joint decision-making in the Canadian federation and the Belgian unitary state requires an analytical framework covering both the variation over as well as within the cases. The analytical tools will be developed by answering three

questions concerning the joint decision-making process. The questions will lead us to single out three variables that determine joint decision-making, namely, decision rules, default conditions and preferences.

The question "how shall we decide on an outcome?" refers to the decision rule to be applied on the joint decision forum. Decision rules are understood here as the technique that is used to make collective choices in the face of disagreement among legitimate participants². The majority and unanimity rule are particularly relevant to joint decision-making. **Unanimity** rule makes governance dependent upon the agreement of all. It endows all participants with a veto power. If tastes are very diverse or contradictory decision-making under unanimity tends to be time consuming and can easily be stalled. Negotiators desiring an agreement tend to engage into a difficult search for compromises that satisfy all participants. The power of each participant to block an agreement elevates even the weakest participants or demands to the level of importance. **Majority** rule invests the numerically larger faction with the power to determine the choices of all others³. The decisive or dominant faction is supported by the half+1 or a qualified number (for example 2/3) of the participants. The majority rule is likely to stimulate alliances. In order to achieve a decision the negotiators will need the support of others. The majority rule introduces the disturbing possibility of a decision being reached without the participation of the parties outside the winning coalition. The possibility of being left out is an incentive for coalition building.

Answering the question "do we want an agreement?" involves an analysis of how important a consensual outcome is to each actor. Such a straightforward assessment of the extent to which actors value an agreement is particularly difficult, if not impossible, since an infinite number of variables determine the worth of an agreement for each actor. Therefore, the problem will be operationalised by an investigation of what is likely to happen if the contrary, namely, non-agreement occurs. Instead of answering the question what the actors are likely to gain through joint decision-making, we respond by analyzing what they are sure to lose if they fail to agree. This brings us to an examination of the default conditions or the consequences of non-agreement. For the purpose of this research we distinguish three types of systemic default consequences.

First, the consequences of non-agreement are limited to an immobility on the single issue at stake. The failure of joint decision-making only obstructs progress on the issue or policy field at hand. This type of default condition will be referred to as **single policy paralysis**. The second type of systemic default consequence concerns a **generalised policy paralysis**. In this case the lack of consensus does not merely hamper progress in one policy field but entails a broad and generalised blockage of the wider decision-making process. The effects of disagreement on one issue, spillover to other not directly related policy fields. Under this default condition,

² SCHARPF, F., Decision rules, decision styles and policy choices. *Journal of Theoretical politics*, vol. 2, 1989 (2), p. 153.

³ SCHARPF, F., *o.c.*, p.153.

unresolved and fundamental disagreement entail a global deadlock of policy activity. Third, unsuccessful joint decision-making can also stimulate the actors to take independent decisions and steps without the other parties' participation. Repeated stalemate in negotiations can bring the participants to resort to alternative actions outside the joint policy forum to achieve a policy outcome. The institutional environment largely predetermines the extent to which unilateral and independent actions are possible or foreclosed. The third type of default conditions relates to the **alternative actions** that are open to the actors in case a mutually expectable outcome does not materialize.

The third question "What should the agreement look like?" leads to an analysis of preferences. The focus is on the actual demands and issues proposed by the parties. It is important to distinguish preferences from default conditions. Irrespective of the default consequences, actors have specific preferences concerning the political choices an agreement should incorporate. The concept of preferences, as conceived here, concerns the actual political choices advocated by the actors independent of whether they value agreement a lot or not at all. A precise investigation of what the individual preferences are is important to understand the dynamics of conflict regulation. Even more essential is the analysis of how the different preferences relate to one another. In this respect, the way the opposite party perceives ones demands and vice versa is most significant. Joint decision-making is likely to be different when preferences converge or diverge. Many categorisations of the preference structure are possible. For the purpose of our analysis two very rudimentary and limited types will suffice. We distinguish between compatible and non-compatible preferences.

Incompatible or mutually exclusive preferences refer to a setting where the first party's preferences are absolutely unacceptable to the second party. More, the realisation of the other sides preferences renders ones own goals unachievable. The preference constellation is endowed with zero-sum qualities.

Compatible preferences concern all **non-exclusive** settings. In this case preferences can diverge in that they concern different issues or dimensions. Or the preferences can diverge on the same dimension but not to the extent that the preferences are each other's contrary. A compatible preference structure resembles positive sum situations.

Canadian community conflicts comprised (1) incompatible preferences (2) unformalised and substitutable unanimity rules (3) alternative options in case of default. This combination of joint decision variables failed to produce mutually acceptable outcomes. Belgian community conflicts comprised (1) incompatible preferences (2) formalised unanimity rules (3) a general policy paralysis in case of default. The Belgian mix of joint decision variables produced a continuous stream of mutually acceptable outcomes.

The explanatory hypothesis is that the Canadian federation incorporates a constellation of default conditions and decision rules which make conflict strategies, here perceived as intransigent bargaining and a tendency towards unilateral decisionmaking, beneficial for the ethnonational actors. The veto power, which is a consequence of the unanimity rule, allows the actors to push their demands to the limit in pursuit of maximum benefits. The actors are hardly ever forced to compromise since the option of reaching their goals without adjusting their preferences, that is, unilateral action, is available. The Belgian central state renders compromise-oriented strategies advantageous because conflict behavior leads to a general policy paralysis which is harmful for all actors. Therefore, the Belgian ethnonational actors experience a continuous stimulus to agree, even if, all the elements for a disruptive conflict are in place. In Canada agreements are much more dependent on contingency factors. The Canadian ethnonational actors only agree if their preferences converge or when they are confronted with a single policy paralysis which is negatively valued by both sides.

If the presented hypothesis is correct, it should also hold for counterfactual cases. If Canadian negotiators were to operate under Belgian-like conditions, they should also be able to create the imaginative compromises so frequently found in Belgium. Following the same vein, Belgian elites negotiating in a Canadian-like mix of joint decisions variables should display the same conflict attitudes and a subsequent incapacity to produce mutual agreements. In the following section two such counterfactual cases are presented. The emergence of the Canada Pension Plan occurred under a bargaining constellation, unusual for Canada but similar to those found in Belgium. The Belgian community dialogue constitutes a case where the usual general policy paralysis was not present, and where the negotiators found themselves in a Canadian-like bargaining situation.

V. The Canadian counterfactual case : The Canada Pension Plan (CPP) 1964

During his election campaign in 1963 the federal Prime Minister Pearson promised the creation of a contributory pension plan on Canada-wide basis (Canada Pension Plan, CPP). Simultaneously the provincial government lead by Jean Lesage was exponentially expanding its civil service and policy-making activity in the most diverse fields of social activity. Quebec was extensively investing in provincial welfare provisions amongst which was a blueprint for a generous provincial pension plan.

Pearson and Lesage were both dedicated to change the existing social provisions for the elderly. Especially, Pearson won the federal election on a platform promising the organisation of a non-funded pension plan within the sixty first days of his government. Lesage made less clear promises concerning pensions, but his cabinet had been preparing their own pension plan in the months precedeing Pearson's election.

Although the federal as well as the provincial government wanted a pension plan, they had divergent opinions about what such a new plan should look like. Their preferences were diverging to the point of being mutually exclusive. Ottawa advocated a non-funded nation-wide scheme incorporating pensions over the whole of Canada. The Quebec government had a plan in mind with more generous coverage and larger benefits. Most importantly, Lesage contemplated a funded pension plan which could build up a large fund to help channel Quebec's savings into the highly desired provincial economic development. Allowing Quebec to have its own independent and idiosyncratic scheme, would lead to problems of portability and uniformity, the reasons why Ottawa wanted the nation-wide scheme in the first place. Quebec's main ambition with the pension scheme besides providing income security for elderly, was the creation of a massive reserve fund that should operate as a fund to finance Quebec economic and political development. The existence of such a publicly run reserve fund would make the provincial government less dependent upon anglophone financial institutions for the much wanted financial loans. If the federal government were to organize its nation-wide scheme such a reserve fund would not be under Quebec's provincial control. If Quebec was to have its own idiosyncratic scheme Ottawa had to forsake its blueprint and the advantages of portability and uniformity. Although both sides desired a pension scheme their preferences concerning the nature and scope of the plan were diametrically opposed.

The decision rule in force was fairly exceptional within the Canadian historical context. Both sides were forced to comply with an informal unanimity rule. The eventual use of the unanimity rule was more due to a particular constellation of political circumstances than to formal obligation.

The field of pensions is a concurrent (shared) jurisdiction with provincial primacy, which is specified in the constitution. Despite this constitutional provision, the federal government could have acted independently, without provincial participation, by extending the old age security system that fell within federal jurisdiction. Such a federal unilateral action would however been detrimental to the scope and coverage of the pension regime not to mention the political difficulties of such harsh action. The federal government needed Quebec's consent to a pension plan because of the constitutional provisions, which could only be avoided at the expense of the quality of the pension scheme. More important was that the federal government insisted on the inclusion of old age supplementary benefits in the CPP. To install such a regulation on a durable basis, constitutional amendment was required. Constitutional amendment implied Quebec's agreement.

Where Ottawa was bound by a circumventable formal requirement not to act without provincial consent, the Quebec government could theoretically have acted independently without Ottawa's agreement. However, political reality foreclosed the unilateral route. First, Lesage's political message, being an ex-federal member of cabinet, was that Quebec's situation could be improved within the Canadian federation. He intended to prove the nationalist opposition that, given the

necessary common sense and political ability, a beneficial deal with Ottawa was possible. Second, a problem of a more technical nature would have rendered an independent Quebec pension plan difficult. Pension contributions being a payroll-tax might have caused discrepancies between the cost of labor in Quebec and the rest of Canada. It remained unclear what the precise effects of such differences would be. The uncertainty was a factor moderating any unilateral intentions of the Quebec government. Third, also the substantial degree of corporate (the private insurance and business lobbies) discontent with a pension plan contributed to Quebec's reluctance 'to go it alone'. The Quebec provincial government was uncertain if it could take on the private sector protest on its own, without Ottawa being engaged in a similar activity.

A combination of constitutional provisions and political calculations brought the two sides to accept joint decision-making as the best and only means to resolve their differences. Unilateral action would be very costly to both sides and would probably not lead to the goals set out by the respective governments. Once joint decision-making was accepted, the application of the **unanimity rule** was a logical extension to the first choice. Since independent action was foreclosed a failure of the negotiations was likely to lead to a suspension of the pension plans on both the federal and the provincial side. Both parties were dependent upon each other to carry through a pension scheme. Lack of agreement rendered the realisation of pensions difficult if not impossible. The default conditions could be summarised as a **single policy paralysis**. Non-agreement would not have led to a general policy paralysis. Both the federal and provincial governments could resume their activities in other policy fields despite the tensions arising from the lack of consensus on pensions. Despite the fact that a jointly reached agreement seemed indispensable to achieve pensions, the **preferences** of Ottawa and Quebec were extremely polarised and perceived to be **mutually exclusive**. If Quebec was to realize its preferences Ottawa had to forsake its own and vice versa. The initial formulation of the preferences had a large potential for open and disrupting conflict.

The pension plan dispute took place under a constellation of unanimity rule, a possible single policy paralysis negatively valued by both parties and mutually exclusive preferences. Notwithstanding, the contradictory preferences the tensions resulted in a **full agreement**. After a series of federal-provincial meetings in 1964, it was agreed that the federal plan would be modified to be consistent with the plan proposed by Quebec, and that the latter would be operated independently by the Quebec provincial government. In return, the Lesage administration made important adjustments to the Quebec plan corresponding to the federal proposals, and also agreed to the constitutional amendment that was required if the federal plan was to include the politically attractive supplementary benefits in its proposal.

After the initial polarisation the federal and provincial governments both adjusted their intransigent and antagonistic strategies. Both governments displayed a creative and problem-solving attitude concerning the pension issue. Ottawa and

Quebec strived for a general compromise including many reciprocal concessions but allowing all participants to benefit. Throughout the bargaining process the main actors gradually reinterpreted the zero sum qualities of their preferences and initiated a non-conflictual search to accomplish their joint benefit. In spite of the heightened tensions, political observers stated that the pension issue was the first instance in Canadian history that raised a general feeling that the country might actually split over the conflict⁴, a final accommodative package deal was reached.

The eventual agreement is all the more surprising considering that during the whole post-1964 period pensions and social policy in general, have continuously been a source of federal-provincial litigation and conflict which never again lead to a comprehensive federal-provincial agreement or compromise. The reasons for the success of the 1964 CPP agreement seem to lie in the fact that both sides had to take each other preferences into account (unanimity rule) if they wished to avoid the negatively valued default conditions (single policy paralysis). In the conflicts on social policy following the CPP agreement two elements, namely, unanimity rule or a negatively valued single policy paralysis were no longer present.

VI. The Belgian counterfactual case : The Community Dialogue and preceding negotiations

The central case under scrutiny here is the community dialogue which took place from november 1976 until March 1977. The community dialogue provides a counterfactual setting because it is one of the rare Belgian cases where institutional reform was negotiated without a general policy paralysis as default option. The absence of a general policy paralysis was, however, not continuous. Towards the end of the community talks, when the talks were linked to government survival, a dawning general policy paralysis returned. Changing default conditions during one negotiation round enable us to determine the effect of the default option on bargaining behavior and policy performance.

The community dialogue cannot be fully understood without reference to the negotiations that preceded it. The preceding Steenokkerzeel and Lambermont negotiations provided the groundwork and context for the community dialogue. During the three negotiations (Steenokkerzeel, Lambermont and the Community Dialogue) similar issues were negotiated. Throughout the negotiations the role and composition of the future Brussels region proved to be the main stumbling block. Although, the 1970 constitution stipulated the existence of a Brussels region, Flemish nationalists could only accept the effective formation of a third region, if the Brussels region was : (1) subordinate to the Flemish and Walloon region (2) confined to nineteen municipalities and (3) with substantial protective measures for the Flemish minority in Brussels. The Francophone demands were in direct contradiction with the Flemish views on Brussels. Francophones advocated a co-

⁴ SIMEON, R., *Federal-provincial diplomacy. The making of recent policy in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1972; KENT, T., *A public purpose. An experience of liberal opposition and Canadian government*, Kingston and Montreal, McGill-Queen's University Press, 1988.

ordinate Brussels regional government with equal powers in which the Flemish political representation would reflect the demographic composition of the area (about 5:1 Francophone to Flemish). Francophones insisted that the jurisdiction of the Brussels government should not be confined to nineteen municipalities but should be extended to those areas around Brussels with substantial Francophone populations (the so-called "facility municipalities" or Flemish local governments with bilingual statute).

Another division opposed regionalist to unitarists. Although there was a consensus amongst the negotiators that some kind of regional structure should be set up, differences existed as to how far the regionalisation should stretch. Unitarists were to be found in the traditional parties in Flanders as well as in Wallonia. Where the division between unitarists and regionalists was a matter of degree, the differences over Brussels amounted to a disagreement over principles. The Flemish preferences were in direct contradiction with the Francophone demands and vice versa. Certainly concerning Brussels and related issues the **preference structure** during the three separate negotiations rounds could be characterised as **mutually exclusive**.

During the three negotiations the simultaneous presence of two different decision rules (unanimity and majority) can be discerned. Which decision rule prevailed depended on the goals set out for the negotiations. A government or potential coalition seeking regionalisation needed to cover a two-thirds majority *and* a majority in each language group of parliament. These stringent voting requirements implied that all parties present at the bargaining table needed to agree in order to muster the necessary votes in parliament. In other words, coalition talks with the primary goal to regionalise imposed the unanimity rule or the rule of all-in or none-in at the bargaining table. The decision rule would be different in case of a coalition government without comprehensive regionalisation plans. Such a coalition would suffice with a simple majority in parliament. In this case, the agreement of some but not all parties over a common governmental program was required. In sum, as long as regionalisation appeared to be the primary objective of the negotiators the **unanimity rule** remained firmly in force. Whenever the quest for a viable coalition government gained prominence over the desire to create regional institutions, the agreement of parties covering a **simple majority** in parliament sufficed.

Both during the Steenokkerzeel and Lambermont negotiations the regionalisation issue was tackled in the framework of a coalition and government formation process. A failure to agree on a common governmental platform, which included a comprehensive regionalisation, entailed the confrontation with a harmful default condition that appeared to be a **general policy paralysis**. At Steenokkerzeel, where Tindemans tried to create a government coalition, failure to reach an agreement implied the continued absence of government and a prolonged policy vacuum. During the Lambermont talks the minority government, lead by Tindemans, sought to achieve a parliamentary majority by having the language parties (VU,

RW and FDF) agree on a common regionalisation plan. Failure to do so implied, yet again, the prospect of an untenable minority government that sooner rather than later would have to face a generalised governmental paralysis. The community dialogue was a different case, as was mentioned before, it covered two default options. It started with a **single policy paralysis** and developed into a negotiation with a general default condition.

The effects of the decision rules, preferences and default options in the three cases, on the bargaining behavior and outcomes will be briefly discussed in the following sections.

VII. The Steenokkerzeel negotiations (19 april – 20 april 1974)

After the parliamentary elections of 10 march 1974, the Flemish christian-democrat politician Leo Tindemans invited the Rassemblement Wallon (RW), the Front Democratique des Francophones (FDF) and the Flemish Volksunie (VU) to negotiate a coalition agreement with the Flemish and Francophone christian-democrats (resp. CVP and PSC) and liberals (resp. PVV and PLP). The government formation talks were to take place at the castle of Steenokkerzeel and would seek to further the regionalisation process and settle the issue of Brussels in a regionalised state structure.

The negotiations started in the morning of 19th april 1974 and continued uninterrupted in total secrecy until the next morning. All written and oral accounts of participants emphasize the positive atmosphere and problem-solving attitude that pervaded the negotiations. A search for common ground between the opposing views developed throughout the talks. Negotiators who remained reluctant when an embryonic consensus seemed to emerge, were urged to compromise. Compensations and exchanges were sought to accommodate those who felt that their concessions were too heavy a burden. If no satisfactory compensations could be found and no compromise resulted, suggestions were made to postpone the decision on the apparently insurmountable difference of opinion. In this manner the negotiators worked their way through most of the items on the regionalisation agenda. Eventually, towards the next morning, when most issues had already been settled, the negotiators broached the problem of Brussels. Brussels had in the course of the negotiations been established as a distinctive region with a specific institutional set up (*cf.* composition of council and executive). What remained to be decided was the territorial delimitation of the Brussels region. The statements of the bargaining positions were followed by numerous imaginative proposals and counterproposals whereby all sides displayed a willingness to have the delimitation of the Brussels region settled in a consensual way. In spite of the reciprocal efforts it proved to be impossible to devise a satisfactory deal on Brussels. After twenty-three hours of quasi non-stop negotiations, The negotiators left Steenokkerzeel tired and disappointed but with the sense that they had been an inch away from a comprehensive success.

Even if the near miss outcome was more than the negotiators had initially expected, it resulted nevertheless in the same drastic default option, namely, a continued general policy paralysis. Therefore, Tindemans made a final attempt to circumvent that harmful default condition. He approached all the regionalist parties (FDF-RW, VU) with a proposal to continue the negotiations in the near future if these parties were willing to indulge a christian-democrat/liberal minority cabinet. The regionalist parties tacitly supported the minority cabinet by abstention in the parliamentary voting procedure. The final outcome of the Steenokkerzeel negotiations was a **conditional agreement-to-disagree**. All participants acknowledged their fundamental differences but agreed to temporarily set aside their disagreements in order to allow for a government to be constituted, under the condition that the talks be resumed in the near future.

VIII. The Lambermont negotiations (31 May – 1 June 1974)

The promise of renewed negotiations on regionalisation led the regionalist parties to indulge the minority cabinet headed by Tindemans for some time. Following-up on his promise to the language parties and his desire to secure not merely a government but also a corresponding parliamentary majority, Prime Minister Tindemans organised negotiations at the official residence of the Prime Minister (Lambermont house) in the evening of the 31st of May until the next morning (1 June 1974).

The organisation of the Brussels region was again the main agenda item. A failure to secure an agreement during these talks would again jeopardize the survival chance of the minority government. Both the preferences and default conditions appeared to be similar to those in force during the Steenokkerzeel talks. While the preferences and default conditions remained stable, a different decision rule came to the fore during the Lambermont talks. It was argued before that the choice of decision rule depended largely on the aims and goals of the negotiations. A full-fledged regionalisation required unanimity at the bargaining table. The formation of a government supported by a parliamentary majority necessitated the agreement of some but not all the parties involved in the talks. At Steenokkerzeel government formation and regional reform were tightly connected. At Lambermont Prime Minister Tindemans indicated that a final attempt would be made to conclude a unanimous agreement on regionalisation, failing this, the achievement of a governmental majority and the majority rule would take priority. In other words, without agreement over Brussels, Tindemans would seek a regional party willing to enter the minority government on basis of a coalition agreement that fell short of a comprehensive regionalisation.

After an all night bargaining session the negotiators reached a comprehensive agreement on regionalisation. The borders of the Brussels region would not be changed but French-speaking inhabitants of the Brussels periphery would be

granted inscription rights⁵. This formula was accepted by all parties, only the FDF hesitated and wanted to verify whether its party council agreed to the proposed deal. The negotiators reconvened three days later, only to find that the FDF negotiators had not secured the support of their party council.

When the negotiations appeared to fail, Prime Minister Tindemans shifted the aim of the talks from regionalisation to the creation of a governmental majority. The Prime Minister invited the RW to enter the coalition without regionalisation. However, the RW entrance, could only be legitimized with at least the prospect of some progress on regionalisation. The Prime Minister then accepted a preparatory regionalisation⁶ that secured the RW support, and thus, a parliamentary majority

Mutually exclusive preferences, a general policy paralysis and a unanimity rule substitutable by majority rule characterized the Lambermont negotiations. In spite of creative bargaining and the emergence of a genuine compromise, full agreement did eventually not ensue. In order, to avoid a dawning policy paralysis, Prime Minister Tindemans altered the decision rule and negotiated a **partial agreement** (preparatory regionalisation) with one single party (RW), thereby discarding the other parties (FDF and VU) whose agreement was no longer essential under majority rule.

IX. The community dialogue (18 November 1976 – 3 March 1977)

The RW had agreed to enter the Tindemans government in exchange for a preparatory regionalisation that created provisional regional institutions. However, the RW did not limit its regionalist ambitions in the cabinet to the preparatory phase, but indicated that it would stimulate renewed negotiations from the government benches with the ultimate aim to create genuine regional institutions. In spite of the RW intentions, the coalition government actually made little progress on regionalisation in the following two years. Once the law on a preparatory regionalisation had been voted (August 1974) very few new initiatives followed. By 1976, the lack of progress had caused such nervousity and irritation within the RW, that Prime Minister Tindemans decided to organize a new round of negotiations. This time, the format of the talks would be an all-party negotiation

⁵ The inscription rights implied that French-speaking inhabitants in the Brussels' periphery could enlist as fictive inhabitants of Brussels. As fictive inhabitants of Brussels they would be entitled to use Francophone administrative, social, fiscal and judiciary services of the bilingual municipalities in Brussels.

⁶ In order to get the RW aboard, the Prime Minister and the RW agreed to a provisional and preparatory regionalisation. In the absence of a 2/3 majority the RW had agreed to the creation of regional executives and councils (in accordance with the Steenokkerzeel agreements) with a mere advisory capacity. Since, these regional executives and councils could not issue binding decisions, but mere advises to the national government, their creation did not require a 2/3 majority but could be installed with a simple majority. The provisional and preparatory regionalisation was a far stretch away from the initial ambitions of the regionalist parties (and the RW). Moreover, the issue of the Brussels Region remained undecided in the preparatory phase.

in parliament. The negotiations were coined as the community dialogue and lasted for more than three months.

The preference structure and the decision rules during the community dialogue were not significantly different from those present at Steenokkerzeel and Lambermont. The institutional design, powers and borders of the Brussels region were still the key issues that divided Flemish and Francophone negotiators. Genuine regionalisation could not be achieved without special majorities that de facto implied the need for a unanimous agreement between the largest parties.

The talks started on 30 november 1976 and came to a premature end on 3 march 1977, after Prime Minister Tindemans had discharged the RW ministers. of the community dialogue not less than 21 meetings had been organised. There were 17 plenary sessions, 2 separate community meetings and 2 restricted meetings with delegation leaders and the presidents of the dialogue. In spite of the large number of meetings the dialogue did not lead to the comprehensive agreement it was expected to produce. Above all the community dialogue showed a large amount of discord between the linguistic communities as well as between the political parties within each language community. The developments throughout the community dialogue will be discussed in two separate phases⁷.

X. The community dialogue and a single policy paralysis (30 November 1976 – 22 February 1977)

The talks took place in parliament and included opposition as well as coalition parties. The consequences of non-agreement did initially not entail the absence of government. Failure to agree on regionalisation and constitutional amendment could lead to a **single policy paralysis**, but would not amount to the usual general policy paralysis. Disagreement between the participants implied that there would be no immediate progress on the single issue of regionalisation. The community dialogue was organised when the government was in session and Prime Minister Tindemans took great pains to stress that success or failure of the negotiations was not to be linked to the fortunes of his government. He emphasised that the dialogue was a party and not a governmental initiative. The government would limit its role to that of a facilitator, excluding any responsibility or consequence for the governmental coalition⁸.

The bargaining constellation constituted by diverging preferences, unanimity rule and single policy default did not lead to any bargaining. After seventeen meetings the conclusion of a comprehensive agreement appeared to be further away than

⁷ Most of the empirical material used for the analysis of the community dialogue is based on two issues of the *Courrier Hebdomadaire du CRISP* no. 767 and 772. The unspecified authors of these two issues have reconstructed a detailed and daily account of the community dialogue.

⁸ TODTS, H., *Hoop en wanhoop der Vlaamsgezinden – V. Onomkeerbaar en voorlopig*, Leuven, Davidsfonds, 1982, blz. 98. CEULEERS, J., *De regering Tindemans, de partijen en het overleg onder de gemeenschappen*, *Res Publica*, vol. 20, 1978, blz. 174.

ever before. Issues which had caused little difficulty in the past (finances, senate, regional powers), became matters of contention. At no time throughout the discussions did an interaction based on give-and-take, reciprocal concessions or problem reformulation, typical of bargaining processes, occur. The parties never reached the stage of effective bargaining, instead, the participants endlessly reiterated their starting positions as they had been formulated in the different party programs. The participants themselves acknowledged and deplored that the talks were going nowhere. Nevertheless they could not be brought to set aside their individual preferences and to fully support those rare efforts to put the talks on track (*cf.* notes of co-presidents Nothomb and De Keersmaecker)⁹. The virtual absence of even a small progress is surprising since governmental as well as opposition parties had incessantly called for talks throughout most of the year (1976). The bargaining agenda did not differ significantly from the issues tackled during the Steenokkerzeel and Lambermont negotiations. Nevertheless, the results of the community dialogue came nowhere near to the 'near miss' outcome of the previous negotiations. What appeared possible in twenty-three hours at Steenokkerzeel proved impossible during the seventeen meetings of the community dialogue.

XI. The community dialogue and a general policy paralysis (1 March – 3 March 1977)

The last four meetings of the community dialogue, at the beginning of March 1977, developed in a changed joint decision-making environment. On the 28th of February the chairman of the RW, P-H Gendebien, issued an ultimatum to the government and the members of the community dialogue. Gendebien threatened to withdraw his party from the government coalition if an agreement on regionalisation failed to materialize before 5 March 1977.

Gendebien's ultimatum directly linked the results of the dialogue to the survival of the government coalition. Unlike during the previous phase, continued disagreement would now entail the withdrawal of the RW and the subsequent collapse of the government coalition. In other words, the default condition shifted from a single policy paralysis to a **general policy paralysis**.

After the RW ultimatum, there were four more meetings in the framework of the community dialogue. The morning and afternoon sessions of 1 March began with the parties accusing each other of stalling the talks. Most parties rejected the RW deadline as an unacceptable manoeuvre that jeopardized the talks. They refused to be bullied into an agreement.

In spite of these angry reactions, the negotiations were suddenly geared into action, after three months of muddling through. The negotiators decided to single

⁹ *Courrier Hebdomadaire du CRISP, Du dialogue de l'hiver 1976-1977 au pacte communautaire de mai 1977 (II)*, C.H. 772, 9 september 1977, blz. 3-15.

out the issues that appeared to be supported by a substantial majority. Following the identification of near consensus items, reciprocal concessions would be used to get the recalcitrant parties on both sides to adhere to the consensus. In order to proceed more rapidly all agreed to a higher frequency of dialogue meetings for the following days.

The next day, all agree on a lists of national and regional powers. A common denominator strategy is applied to formulate a general scheme for agreement that seemed to carry the support of all the negotiators.

On the 3rd of March, the refusal of RW members in the House of Representatives to vote the budget of economic affairs, spurred the unusual reaction of the Prime Minister to demand, during the plenary session, that the RW ministers immediately resigned from the government. In view of the events in parliament, the delegation leaders of the community dialogue interrupted their meeting and did not reconvene. The governmental crisis and the prospect of parliamentary elections brought a premature end to the community dialogue.

The table below summarizes the joint decision constellations and the actions and outcomes they have lead to during the three negotiation rounds. The Belgian cases show that default conditions do matter. The presence of a potential general policy paralysis has two important consequences. First, actors will bargain and seek to overcome their differences. When the general default option disappears, the compromise-oriented strategies also vanish (*cf.* first phase community dialogue).

Tabel 1 : Overview Belgian cases

Issue	Preferences	Decision rule	Default condition	Action	Outcome
Steenokkerzeel					
	diverging	Unanimity	general policy paralysis	bargaining	Conditional agreement-to-disagree
Lambermont					
Phase 1	divergent	Unanimity	general policy paralysis	bargaining	near miss
Phase 2	divergent	Majority	general policy paralysis	bargaining	Partial agreement
Community dialogue					
Phase 1	divergent	Qualified majority	single policy paralysis	no bargaining	No agreement
Phase 2	divergent	qualified majority	general policy paralysis	bargaining	External interruption

When a general policy paralysis re-emerges, bargaining activities recommence (*cf.* second phase community dialogue). Second, a general default is in no way a guarantee for an agreement. It does however pressure negotiators to seek agreement. When agreement appears impossible, the negotiators go to considerable lengths to avoid the negative consequences of the default. They create partial agreements and conditional agreements-to-disagree (*cf.* Lambermont and Steenokkerzeel).

XII. Conclusion

The fundamental argument of the present paper is that the dissimilar capacity of ethnonational groups in Canada and Belgium to reach agreements is not due to certain cultural features of the ethnonations. Under similar decision-making conditions Canadians and Belgians displayed similar behavioral patterns. Nor is it due to the presence of particularly intractable preference structures endowed with profound zero sum qualities. Belgians managed to agree in the most severe conflicts with very incompatible preferences whereas they failed to settle their compatible differences when default conditions changed (see Community dialogue). The CPP agreement clearly proved the ability of Quebecois and anglophones to bridge very divergent preferences if a specific combination of a negatively valued single policy paralysis and unanimity rule is in force.

The leveled nature of the Canadian federation clearly made a difference. The presence of different policy levels provided opportunities for unilateral action and influenced the actor's commitment to joint decision-making. The actors were weakly committed to joint decisions because the default condition hardly sanctioned the participants. Non-agreement opened the way to unilateral decisions or created a single policy paralysis. Both outcomes did not suffice to bring about a compromise (except for the CPP where all valued a single policy paralysis as harmful).

Belgian community conflicts were settled under a different institutional constellation. Unilateralism was never an option. Joint decision-making in the national government was the rule. Within the national government decisions needed to be taken by unanimity, failure to do so involved a general policy paralysis. That default condition proved to be an impressive stimulus to conclude agreements at all cost. The necessity to conclude agreements, is evidenced by the peculiar nature of many Belgian compromises. Agreements-to-disagree and the renowned waffle-iron politics, are but some of the examples that indicate a primordial need to avoid the painful default condition. In the case where such a general policy paralysis was not around the corner (first phase community dialogue), the constructive bargaining attitudes vanished quickly and the actors turned into intransigent negotiators. Once the default condition returned (second phase, dialogue), the quest for compromise geared into action again.

Summary : Leveled domestic politics. Comparing institutional reform and ethnonational conflicts in Canada and Belgium (1960-1989)

The article analyses ethnonational conflicts in Belgium and Canada during the period 1960-1989. Using the most similar case design, it is argued that the different policy performances in Belgium and Canada can be accounted for by the institutional context in which the conflicts occurred. The institutional setup in Canada and Belgium created different modes of joint decision making. Through an analysis of three joint decision variables, namely, decision rules, preferences and default conditions, two empirical cases are scrutinized. The Canadian Pension Plan in Canada and the institutional reform efforts in Belgium (1974-1977) highlight the importance of institutional default conditions. On the basis of these empirical cases it is argued that the different conditions of joint decision making in the two states lead to a continuous production of compromises in Belgium and a genuine absence of mutual agreement in Canada.

Implementatie van Europese wetgeving in nationale systemen. De Belgische casus bekeken door een multi-level governance bril

Peter Bursens

post-doctoraal onderzoeker van het FWO aan de Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen, van de Universiteit Antwerpen

Sarah Helsen

wetenschappelijk medewerkster aan de Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen, van de Universiteit Antwerpen

I. Inleiding

Multi-Level Governance (MLG) is een complex concept dat vele inhoudelijke aspecten in zich draagt. Maar misschien is het belangrijkste aspect van MLG wel de terminologische verwarring die rond het begrip heerst. Het concept duikt – soms in zijn geheel, soms in één van zijn onderdelen – op in analyses van zowat alle politieke en institutionele studieobjecten, gaande van lokale besturen¹ over nationale politieke systemen² en de Europese Unie³ tot het internationale toneel⁴. Met enige zin voor tautologie zou men kunnen stellen dat ook en vooral studies die de verbanden tussen meerdere van de vernoemde objecten bestuderen, vaak gebruik maken van het MLG-concept⁵. Deze wijde verspreiding en aanvaarding nopen gebruikers van het concept telkens opnieuw tot een kadering en een definiëring. In deze bijdrage over de omzetting van Europese richtlijnen in België is deze nood niet minder groot. Daarom wordt eerst ingegaan op de specifieke betekenis en het nut van het MLG-concept voor de hier behandelde problematiek.

¹ BOUCKAERT, G., 'Proliferatie van lokale besturen: beleids- en beheersimplicaties', *Res Publica*, vol. 39, 1997 (1), p. 109-123; DOWDING, K., Public Choice and Local Governance, in KING, D., STOKER, G. (Ed.), *Rethinking Local Democracy*, London: Macmillan, 1996.

² JOHN, P., COLE, A., Models of Local Decision-Making Networks in Britain and France, *Policy and Politics*, vol. 33, 1995 (4), p. 303-312.

³ JACHTENFUCHS, M., Conceptualizing European Governance, pp 39-50, in JORGENSEN, K.E. (Ed.), *Reflective Approaches to European Governance*, London: Macmillan, 1997; KOHLER-KOCH, B., KNODT, M., Multi-Level Governance: The Joy of Theorizing and the Anguish of Empirical Research, *ECPR Joint Sessions of Workshops*, Bern, 1997; MARKS, G., HOOGHE, L., BLANK, K., European Integration from the 1980's: State-centric versus Multi-level Governance, *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, 1996 (3), p. 341-378.

⁴ ROSENAU, J.N., CZIEMPEL, E.O. (Ed.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge UP, 1992.

⁵ KEATING, M., Asymmetrical Government: Multinational States in an Integrating Europe, *Publius*, vol. 29, 1999 (1), p. 71-86.; KERREMANS, B., Bon Courage to the Third level? Multi-Level Governance and the Belgian Subnational Involvement in the Council and the IGC from a Comparative Perspective, *ECPR Joint Sessions of Workshops*, Bern, 1997.

Hierbij zal vooral geargumenteed worden dat het concept nood heeft aan een bredere theoretische omkadering, zoals het Nieuw-Institutionalisme. In tweede instantie zal aandacht besteed worden aan de problematiek van de omzetting van Europese richtlijnen in het Belgische MLG-systeem. De kern van deze bijdrage zal tenslotte pogen een antwoord te geven op de vraag of de institutionele kenmerken van het Belgische MLG-systeem een impact hebben op het lukken of het falen van de omzettingsprocedures. Hierbij is het niet de bedoeling een sluitende verklaring te presenteren voor de complexe implementatieproblematiek, maar wel om de bruikbaarheid van *Multi-level Governance* (in combinatie met Nieuw-Institutionalisme) te toetsen.

II. Multi-Level Governance als referentiekader

A. Een tweeledig concept

MLG wordt dus in vele contexten gebruikt (en misbruikt). Een van de niches in het politicologische onderzoek waarin het zonder twijfel een centrale plaats heeft veroverd, is het onderzoek over de Europese Unie en meer bepaald over de Europese besluitvorming. We vertrekken vanuit die Europese literatuur om vooraf een aantal zaken over MLG duidelijk te stellen.

Ten eerste moet het tweeledige karakter van het concept in de verf gezet worden. Het lijkt misschien open deuren intrappen maar het is voor het vervolg van het betoog essentieel om op te merken dat MLG bestaat uit het aspect 'meerlagigheid' (*multi-level*) en het aspect 'wijze van beleids- en besluitvorming' (*governance*). Kohler-Koch en Knodt spreken in dit verband van *levels of government* en *systems of governance*⁶. *Levels of government* legt de nadruk op de verschillende overheidsniveaus die een *Multi-level Governance* systeem heeft en op de dynamische verdeling van bevoegdheden en macht tussen de niveaus. *Systems of governance* kijkt daarnaast meer specifiek naar de manier waarop er binnen en tussen die niveaus bestuurd wordt, of anders gezegd naar de manier waarop aan *governance* gedaan wordt, een beleid gevoerd wordt.

Laten we eerst het begrip *governance* verduidelijken. Zeer algemeen duidt *governance* op een bepaalde, sommigen zeggen nieuwe, manier van besturen. '(...) a *new process of governing; or a changed condition of ordered rule; or the new method by which society is governed*'⁷. Daarover is de literatuur het eens. Maar over wat die nieuwe manier dan juist inhoudt, zijn vele auteurs het vaak oneens met elkaar. Toch kunnen bijvoorbeeld uit de literatuur over het Europese governance systeem vijf componenten worden onderscheiden die vrijwel altijd terugkeren: het gaat om (1) netwerken, (2) de verhouding tussen private en publieke actoren, (3) de probleemoplossende capaciteit, (4) de functionele reikwijdte en (5) het regulerende karakter.

⁶ KOHLER-KOCH, B., KNOTT, M., o.c., 1997.

⁷ RHODES, R.A.W., *The New Governance: Governing without Government*, *Political Studies*, vol. 44, 1996 (4), p. 652-667.

(1) De netwerkgedachte staat tegenover een politiek systeem waarin bestuurd wordt door middel van een verticaal, hiërarchisch en gecentraliseerd apparaat. In het Europese *governance* systeem worden bindende beslissingen op een collectieve manier genomen. Dit gebeurt niet eenzijdig door de top van een hiërarchisch politiek systeem maar door bemiddeling en onderhandeling tussen verschillende soorten van actoren. Voor een dergelijke structuur wordt vaak het beeld van het netwerk gebruikt.

(2) Nauw verbonden met het netwerkdenken is de vervaging van de scheidingslijn tussen private en publieke actoren. Zeer opvallend aan het Europese *governance* systeem is de openheid ten aanzien van belangengroepen waardoor een zeer grote betrokkenheid van die belangengroepen bij de besluit- en beleidsvorming gecreëerd wordt. Zowel nationale als Europees overkoepelende belangengroepen wordt de kans geboden om de publieke besluitvormers te benaderen en het beleid te beïnvloeden. Daarnaast zijn private actoren veelvuldig vertegenwoordigd in adviesorganen die door verschillende instellingen in het leven werden geroepen.

(3) De deelname van actoren, of ze nu tot de private of tot de publieke sfeer behoren, wordt in het Europese *governance* systeem vaak niet zozeer verantwoord door hun formele plaats dan wel door hun capaciteit om een substantiële bijdrage te leveren tot de oplossing van een bepaald beleidsprobleem. De *problem solving capacity* van politieke actoren primeert op hun juridische positie. Belangengroepen worden bijvoorbeeld zeer nauw betrokken bij bepaalde beleidssectoren omdat zij de enige zijn die over de noodzakelijke informatie beschikken die het mogelijk maakt een efficiënt beleid te voeren.

(4) Ten vierde verwijst het EU-*governance* concept naar de functionele reikwijdte. *Governance* wordt gevoerd binnen een bepaalde beleidssector en door een specifieke groep van actoren. In een andere beleidssector kan dan weer een afwijkende bestuursvorm gebezigd worden met andere actoren. *Governance* in de Europese Unie kan bovendien verschillende vormen aannemen, afhankelijk van de sector, zodat eerder kan gesproken worden van *a patchwork of regulatory styles*⁸.

(5) De belangrijkste functie van het Europese *governance* systeem is het reguleren van het economische, sociale en politieke leven. Dit staat in contrast met de hoofdzakelijk (re)distributieve functie van de nationale *governance*-systemen van de traditionele staat.

Het Europese *multi-level* aspect stelt dat de staat niet langer de enige actor is in de besluitvorming. De bevoegdheden om beslissingen te nemen zijn verdeeld over meer actoren op verschillende niveaus. Dit betekent dat de staten een deel van hun bevoegdheden en soevereiniteit verliezen. De verschillende politieke arena's van de lidstaten zijn onderling met elkaar verbonden. Subnationale politieke actoren zijn niet exclusief verbonden aan de eigen staat, ze kunnen zowel nationaal als

⁸ HERITIER, A., The Accomodation of Diversity in European Policy-Making and its Outcomes : Regulatory Policy as a Patchwork, *Journal of European Public Policy*, vol. 3, 1996 (2), p. 149-167.

internationaal opereren en verbanden aangaan. Het betekent dat de Europese instituties die door de staten gecontroleerd worden bevoegdheden delen met de lidstaten, dat individuele nationale regeringen niet langer al hun eigen preferenties kunnen verwezenlijken omdat er collectieve beslissingen moeten genomen worden en dat subnationale belangen rechtstreeks op het Europese niveau kunnen mobiliseren en opereren⁹.

Zowel het *governance* concept (met uitzondering van de regulerende eigenschap) als het *multilevel* aspect zijn niet alleen van toepassing op het Europese bestuursstelsel. De connotaties van het *governance*-begrip en het concept van de meerlagigheid zijn uitingen van een 'moderne bestuursvorm' en in die hoedanigheid kunnen zij ook – in meerdere of mindere mate – op gaan voor meer bestuursstelsels dan het Europese. Kortom, het MLG-concept duidt op een politiek systeem dat bestaat uit meerdere in elkaar grijpende bestuursniveaus en dat bestuurd wordt door middel van niet-hiërarchische netwerken waarbij de grens tussen private en publieke actoren vervaagt.

B. Analytische waarde van het MLG-concept

Ten tweede blijkt uit de literatuur een discussie over de gebruikswaarde van het MLG-concept. Sommigen beweren dat MLG een grote analytische kracht heeft die op zijn minst toelaat om op een gedetailleerde manier de gang van zaken binnen de Europese Unie te beschrijven. Soms gaan zij zover te beweren dat MLG ook een verklarend model is voor Europese besluitvorming. Anderen verwerpen dan weer de beschrijvende en verklarende aspiraties van MLG. Gematigde critici tenslotte waarschuwen voor een te hoge inschatting van MLG. Zij zien een conceptualisering mogelijk door middel van het *Multi-level Governance* concept, maar geen gedetailleerde beschrijving, laat staan het uitwerken van een verklarend model. Deze paper sluit zich aan bij de laatst genoemde groep. Wij stellen ons daarbij kritischer op dan Pierson – *'Yet these terms are used more to describe the current state of affairs than to explain it'*¹⁰ – maar delen zijn kritiek op het gebruik van MLG als verklarend model. Ook Jachtenfuchs brengt het *Multi-level Governance* denken terug tot de ware properties. *'Obviously, a concept is not yet a theory (...) Speaking of the EU as a dynamic multilevel system is still a more conceptual approach, a particular way of looking at reality rather than a developed analytical model'*¹¹. Kortom: *'It is realistic in incorporating actors from different levels in the policy-making process, but it offers no prediction about how change comes about. It is little more than a description of a decision-making system (...)'*¹².

⁹ MARKS, G., HOOGHE, L., BLANK, K., o.c., 1996, p 356.

¹⁰ PIERSON, P., *The Path to European Integration: a Historical Institutional Analysis*, *Comparative Political Studies*, vol. 29, 1996 (2), p. 125.

¹¹ JACHTENFUCHS, M., *Democracy and Governance in the European Union*, *European Integration Online Papers*, vol. 1, 1997 (2), p2 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-002a.htm>).

¹² ASPINWALL, M., SCHNEIDER, G., *Same Menu, Different Tables. The Institutional Turn in Political Science and the Study of European Integration*, *ECPR Joint Sessions of Workshops*, Mannheim, 1999, p 4.

MLG is dus een bril om naar de werkelijkheid te kijken. Wat men juist ziet, blijft in grote mate afhankelijk van het object dat men bekijkt. Men heeft, wegens de bril, wel oog voor bepaalde aspecten van het object. Meer concreet betekent dit dat met een MLG bril op een politiek systeem ontleed wordt voor wat betreft het meerlagige karakter én voor wat betreft de manier van besluitvorming. Dit impliceert dat MLG een grote flexibiliteit aan de dag legt en dus kan aangewend worden om heel veel – zoniet alle – politieke systemen op een systematische manier voor te stellen, te conceptualiseren, maar ook niet meer dan dat. Beyers citeert in dit verband terecht Scharpf¹³ die MLG een referentiekader noemt dat voorkennis organiseert over wat te verwachten valt en een paar essentiële vragen stelt waardoor het een aantal handvaten voor empirisch onderzoek aanreikt. Met andere woorden, niet alleen de Europese Unie, maar ook België kan perfect empirisch door de MLG bril bekeken worden en daardoor heel wat aanschouwelijker voorgesteld worden. Dat hoeft evenwel niet te betekenen dat in de Europese en in de Belgische context identiek dezelfde zaken moeten waargenomen worden; het betekent enkel dat beide politieke systemen worden geconceptualiseerd in functie van hun meerlagigheid en in functie van *governance*-aandachtspunten zoals de betrokkenheid van private actoren. Het zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn dat in het Belgische politieke systeem private actoren op een andere manier of op een ander tijdstip publieke actoren vervoegen tijdens het besluitvormingsproces, dan in het Europese.

III. Het Nieuw-Institutionalisme als noodzakelijk theoretisch complement

Om evenwel bepaalde situaties of fenomenen binnen de EU of binnen België te verklaren, is meer nodig dan alleen maar een concept zoals MLG. Verklaring is noodzakelijkerwijs in een theorie ingebed. Een theoretische omkadering die mooi aansluit bij het MLG concept is het (Historisch) Nieuw-Institutionalisme (NI). Deze theoretische benadering is gevoelig voor zowel 'harde' als 'zachte' instituties en incorporeert daardoor respectievelijk zowel het *multi-level* als het *governance-aspect* – hoewel de scheiding niet zo strikt te interpreteren is. Bondig samengevat stelt het Historisch Nieuw-Institutionalisme dat 'harde' en 'zachte' instituties een impact hebben op de manier waarop het beleid gevoerd wordt en op de beleidsoutput. Meer concreet kunnen instituties zowel een *constraining* als een *empowering* effect hebben op het gedrag en de strategieën van actoren in hun streven naar bepaalde beleidsuitkomsten¹⁴. 'Harde' en 'zachte' instituties kunnen met andere woorden

¹³ SCHARPF, F.W., *Games Real Actors Play. Actor-oriented Institutionalism in Policy Research*, Boulder : Westview Press, 1997.

¹⁴ Voor een uitgebreide inleiding op de varianten van het Nieuw-Institutionalisme, zie ASPINWALL, M., SCHNEIDER, G., o.c., 1999; BURSENS, P., *De impact van instituties op beleidsvorming. Een institutionele kijk op de besluitvorming in de communautaire pijler van de Europese Unie*, Antwerpen : Universiteit Antwerpen (UIA) Doctoraatsthesis, 1999. Het Historisch Nieuw-Institutionalisme werd geïntroduceerd door March en Olsen, zie MARCH, J., OLSEN, J.P., *The New Institutionalism : Organizational Factors in Political Life*, *American Political Science Review*, vol. 78, 1984 (2) en MARCH, J., OLSEN, J.P., *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York : Free Press, 1989. Het werd theoretisch verder uitgewerkt in KRASNER, S., *Sovereignty : an Institutional Perspective*, *Comparative Political Studies*, vol. 21, 1988 (1) en in STEINMO, S., THELEN, L., & LONGSTRETH, F., *Structuring Politics*, Cambridge, Cambridge UP, 1993.

in de weg staan, maar ze kunnen ook faciliterend werken. Onder 'harde' instituties worden categorieën gerekend zoals structuren, regels, procedures en instellingen; 'zachte' instituties verwijzen naar onder meer politieke cultuur, administratieve geplogenheden, tradities en omgangsvormen. Deze brede definities van instituties leggen duidelijk de link met de twee MLG-aspecten. 'Harde' of formele kenmerken van de meerlagigheid en van de beleidsmodus zoals de bevoegdheidsverdelingen tussen verschillende bestuursniveaus, de interactie tussen de actoren van die niveaus tijdens de besluitvorming en de gebruikte juridische instrumenten kunnen de beleidsuitkomst in deze of gene richting sturen. Daarnaast spelen ook meer 'zachte' of informele kenmerken van het *governance* systeem een rol bij het bepalen van beleidsuitkomsten. Voorbeelden zijn de expertise van de betrokken actoren, de politieke verhouding tussen de verschillende actoren en de onderlinge communicatiestructuren. Verder in deze bijdrage zal duidelijk worden welke instituties en welke mechanismen concreet spelen ten aanzien van de omzetting van Europese richtlijnen in de Belgische MLG-context. De basishypothese van het Nieuw-Institutionalisme is dat instituties invloed hebben op beleidsuitkomsten. Deze hypothese kan derhalve getoetst worden voor heel wat verschillende soorten beleidsuitkomsten, waaronder de omzettingsteksten van Europese richtlijnen. Hier is het dus alvast belangrijk in te zien dat de incorporatie van het MLG-concept in de Nieuw-Institutionalistische theorie leidt tot de vraag hoe de combinatie van meerlagigheid met een eigen vorm van *governance* een invloed heeft op beleidsuitkomsten, en meer bepaald op het lukken of mislukken van de omzetting van Europese richtlijnen.

IV. De Belgische omzettingsproblematiek

Het Belgische Europebeleid wordt gekenmerkt door een continue positieve ingesteldheid ten aanzien van het Europese integratieproces¹⁵. Toch slaagt België er niet in dit te vertalen in een even consequent naleven van de Europese verplichtingen. Vooral met betrekking tot de omzetting van richtlijnen hinkt België achterop¹⁶. Hoewel tijdens het voorbije jaar aanzienlijke stappen vooruit gezet werden, blijft het Belgische rapport ondermaats, zeker in het licht van de constante Europese geloofsbelijdenis. Het omzetten van Europese richtlijnen is nochtans essentieel voor de interne efficiëntie en de externe legitimiteit van de Europese Unie. Enerzijds kunnen ernstige concurrentievervalsingen optreden wanneer niet alle lidstaten bijvoorbeeld de interne marktregelgeving even nauwgezet omzetten. Anderzijds gaat het niet op om van de kandidaat lidstaten de omzetting van het volledige *acquis communautaire* te vereisen als niet eens de huidige lidstaten erin slagen alle regelgeving te implementeren. Ook de geloofwaardigheid van een lidstaat zelf staat ernstig op het spel indien het een slecht implementatierapport krijgt. Zo is het zeer moeilijk om tijdens het voorzitterschap andere landen te bewegen tot het aanvaarden van meer harmonisatie wanneer blijkt dat de

¹⁵ COOLSAET, R., Continuïteit en discontinuïteit in het Belgische Europa-beleid, *Res Publica*, vol. 40, 1998 (2), p. 179-191.

¹⁶ Een richtlijn is bindend voor alle lidstaten, maar laat aan de lidstaten toe zelf te beslissen over de vorm en de middelen om de vastgelegde doeleinden te bereiken.

voorzitter zelf niet alle geharmoniseerde wetgeving respecteert. Los van deze politieke argumenten is het natuurlijk ook gewoon een juridische verplichting om de Europese richtlijnen correct en op tijd in de nationale rechtsorde om te zetten.

De Europese Commissie heeft trouwens de taak om de implementatie van de lidstaten op te volgen en indien nodig inbreukprocedures tegen hardleerse lidstaten op te starten. De eigenlijke inbreukprocedures worden vooraf gegaan door informele besprekingen tussen de Commissie en de lidstaat in kwestie. Als deze onderhandelingen geen bevredigend resultaat opleveren voor de Commissie, kan zij een administratieve en later ook een juridische procedure opstarten. Dat gebeurt in eerste instantie op basis van artikel 226 van het Verdrag met een eerste en eventueel een tweede brief (het zogenaamde 'met redenen omkleed advies'). Indien het antwoord van de lidstaat in kwestie niet volstaat, wordt de lidstaat voor het Hof van Justitie gedaagd met een mogelijke veroordeling tot gevolg. Negeert de lidstaat de veroordeling, dan kan de hele administratieve en juridische procedure een tweede keer herhaald worden (op basis van artikel 228) en uiteindelijk uitlopen op een tweede veroordeling, eventueel met een dwangsom.

De onderstaande twee tabellen illustreren de relatief slechte score van België inzake omzetting. Tabel 1 laat zien dat België eind 1998 de administratieve omzetting van 94,7% van alle richtlijnen aan de Europese Commissie had gemeld.

Tabel 1 : Notificatiepercentage van de omzetting van Europese richtlijnen

	Notificatiepercentage op 31/12/98	Notificatiepercentage op 31/12/97
Denemarken	98.2	97.0
Spanje	97.3	95.1
Finland	97.1	96.3
Zweden	97.0	97.3
Duitsland	96.7	93.6
Nederland	96.7	96.4
Verenigd Koninkrijk	96.4	94.7
Ierland	95.5	94.1
Oostenrijk	95.0	94.3
Portugal	94.8	93.5
België	94.7	91.8
Frankrijk	94.4	93.6
Luxemburg	94.2	94.2
Griekenland	93.8	92.8
Italië	93.6	92.5
EU gemiddelde	95.7	94

Bron : 16th Implementation Report of the European Commission (July 1999)

Daarmee bevond België zich onder het Europese gemiddelde maar scoorde het toch al beter dan het jaar voordien, toen het helemaal onderaan de lijst bengelde en slechts 91,8 % van de richtlijnen naar eigen zeggen had omgezet¹⁷.

Notificatiecijfers moeten evenwel met de nodige omzichtigheid geïnterpreteerd worden. Ten eerste is het verschil tussen de eerste (Denemarken) en de laatste lidstaat (Italië) bijzonder klein en bovendien notificeert ook Italië nog altijd de omzetting van 93,6 % van de richtlijnen. Ten tweede houden deze cijfers geen rekening met de beoordeling van de Europese Commissie : ze berusten louter op de subjectieve nationale perceptie dat een richtlijn correct is omgezet. Er zouden met andere woorden vertekeningen kunnen optreden omdat sommige lidstaten misschien strenger voor zichzelf zijn dan andere of omdat sommige lidstaten wel een correcte administratieve omzetting doorvoeren maar de praktische toepassing verwaarlozen. Dat deze nuancerings echter niet meteen het Belgische blazoen oppoetsen, wordt duidelijk aan de hand van de eigenlijke inbreukcijfers uit Tabel 2.

Wanneer de opinie van de Europese Commissie wel degelijk in de analyse wordt opgenomen, blijkt België nog slechter te scoren. In 1998 werd België geconfronteerd met niet minder dan 186 inbreukdossiers – waarvan er 142 betrekking hadden op de omzetting van richtlijnen en 44 op de naleving van verordeningen en verdragsbepalingen. Bijna 90 % van de dossiers bevonden zich in het administratieve stadium van *opening letters* en ‘met redenen omklede adviezen’. De overige 10 % van de dossiers waren hangende voor het Hof van Justitie – wat in relatieve termen het hoogste percentage van alle lidstaten was. Van de 142 probleemrichtlijnen waren er volgens de Europese Commissie 95 nog niet genotificeerd, 20 fout omgezet en 27 slecht toegepast. Hoewel deze cijfers al een objectiever beeld geven, moeten ook zij genuanceerd worden. Het gaat ten eerste om de interpretatie van de Commissie, die niet noodzakelijk dezelfde hoeft te zijn als die van het Hof van Justitie. Soms betwisten lidstaten de opinie van de Commissie omdat ze overtuigd zijn van hun gelijk en dat door het Hof bevestigd willen zien. Daarnaast zeggen deze naakte cijfers niets over de ernst van de mogelijke inbreuken; het zou bijvoorbeeld kunnen dat een groot deel van de dossiers vrij onbelangrijke richtlijnen of vrij kleine inbreuken betreft.

Maar hoe men het ook bekijkt, men kan niet ontkennen dat er een implementatiedeficit bestaat in België om de eenvoudige reden dat vanuit een juridisch oogpunt tijdige omzetting en correcte toepassing verplicht is. De implementatie van richtlijnen is met andere woorden onvoldoende en de situatie is erger dan in de meeste andere lidstaten. Ook de Belgische federale regering heeft uiteindelijk de ernst van het probleem onderkend en een regeringscommissaris aangeduid om de achterstand weg te werken vóór België het voorzitterschap van de EU opneemt in juli 2001. Toen de regeringscommissaris in 1999 zijn taak aanvatte, telde hij 181 inbreukprocedures, onder te brengen in de volgende vier categorieën :

¹⁷ Recente tussentijdse rapporten laten evenwel zien dat de Belgische positie in de loop van 1999 en 2000 licht verbeterde, niet zozeer omdat België beter scoort maar omdat een aantal andere landen aanzienlijk slechter scoort.

- 93 inbreukprocedures voor niet of onvoldoende omgezette richtlijnen waarvoor de omzettingsdeadline verstreken was;
- 39 inbreukprocedures voor foutief omgezette richtlijnen;
- 38 inbreukprocedures wegens het niet naleven van verordeningen en verdragsbepalingen;
- 11 inbreukprocedures wegens het niet gehoorzamen aan uitspraken van het Hof van Justitie.

Tabel 2 : Aantal inbreukprocedures opgestart per stadium per land in 1998

	Totaal	'Opening letters'	'Met reden omklede adviezen'	Rechtszaken voor het Hof van Justitie
Denemarken	51	40	10	1
Nederland	54	28	23	3
Finland	69	52	16	1
Zweden	70	54	15	1
Verenigd Koninkrijk	102	66	35	1
Luxemburg	112	62	39	11
Oostenrijk	118	76	38	4
Spanje	120	78	36	6
Ierland	129	63	46	10
Duitsland	139	88	46	5
Portugal	142	80	57	5
Griekenland	162	95	51	16
België	186	88	78	20
Italië	217	110	91	16
Frankrijk	238	121	94	23

Bron : 16th Implementation Report of the European Commission (July 1999)

Met andere woorden, het overgrote deel van de procedures betreft richtlijnen, en meer specifiek richtlijnen die niet of onvoldoende worden omgezet. Dit brengt o.a. Demain tot de conclusie dat het grootste probleem ligt bij de formele, administratieve omzetting van de richtlijnen en dat eens die moeilijke kaap genomen kan worden, de inhoud van de omzettingsteksten en de praktische toepassing ervan relatief weinig problemen opleveren¹⁸. De wetenschappelijke uitdaging ligt dan ook in het verklaren van het frequente falen van de administratieve omzetting.

¹⁸ DEMAÏN, F., Les manquements de la Belgique en matière de transposition des directives, pp 233-288 in LEJEUNE, Y. (ed.), *La participation de la Belgique à l'élaboration et à la mise en oeuvre du droit européen*, Brussel, Bruylant, 1999.

V. Succes en faalfactoren van omzetting

A. Empirisch onderzoek

Met het oog op bovenstaande probleemstelling, werd een uitgebreid empirisch onderzoek opgestart, dat werd afgebakend tot het identificeren van de succes- en faalfactoren van formele omzetting van Europese milieurichtlijnen. We beperken ons met andere woorden tot de formele omzetting van richtlijnen en laten ons niet in met de praktische toepassing. Hoewel de praktische toepassing van richtlijnen duidelijk gelieerd is aan de omzetting, vereist dit totaal andere gegevens en analyses. Formele omzetting wordt gedefinieerd als het geheel van alle legislatieve, regulerende en administratieve maatregelen die nodig zijn om Europese wetgeving in nationale wetten te incorporeren¹⁹. De afbakening betekent verder dat we ons niet toeleggen op beslissingen van het Hof, verdragsartikels of verordeningen, maar enkel op Europese richtlijnen. De richtlijn is voor de lidstaten bindend, maar laat hen toe zelf te beslissen over de vorm en middelen om de vastgelegde doeleinden in de interne rechtsorde te verwezenlijken. Zo moeten de lidstaten hun nationale recht aan de Gemeenschapsbepalingen aanpassen. Tenslotte beperken we ons tot milieurichtlijnen. Uit de gegevens van de Ministerraad van 24 februari 2000 blijkt immers dat maar liefst 18 % van alle inbreukprocedures²⁰ tegen België in het milieudomein te situeren zijn. Enkel de beleidsdomeinen volksgezondheid en verkeer staan er nog slechter voor. Ook de OESO is trouwens de mening toegedaan dat er in België een zwakke omzetting van milieurichtlijnen is. *'While Belgium has made very significant progress over the last ten years, there are nevertheless areas where greater efforts would be needed to meet its EU and other international commitments. Implementation of all EU directives (...) is a major challenge in both political and financial terms'*²¹. Naast het problematische karakter van de omzetting is het milieubeleid hét schoolvoorbeeld van meerlagige bevoegdheidsverdeling in België.

Om de factoren voor het frequent falen van de omzetting in het milieubeleid te identificeren werd naast literatuuronderzoek een *survey* opgezet bij alle actoren die betrokken waren bij de formele omzetting van vier milieurichtlijnen²². Het ging hierbij om actoren uit alle relevante bestuurslagen (Europees, federaal, de drie gewesten), uit politieke en administratieve middelen (kabinetten, parlementsleden, diplomaten, ambtenaren van ministeries en openbare instellingen) en uit zowel de publieke als de private sfeer. In totaal werden met betrekking tot de milieucases 80 respondenten geïnterviewd. Dit gebeurde deels op basis van een open vragenlijst (waarin spontaan knelpunten konden opgegeven worden) en deels op basis

¹⁹ KNILL, C. (ed.), *The Impact of National Administrative Traditions on the Implementation of EU Environmental Policy*, Firenze : European University Institute, 1997, p. 12.

²⁰ Eigen berekeningen gebaseerd op het driemaandelijks Rapport van Dienst J12 van het federale Ministerie van Buitenlandse Zaken (Februari 2000).

²¹ OESO, *Environmental Performance Reviews*, Paris, OESO, 1998.

²² Het gaat om de habitatrichtlijn, de milieueffectrapportagerichtlijn, de nitraatrichtlijn en de verpakings-afvalrichtlijn.

van een gesloten vragenlijst (waarin naar de opinie over uitspraken over de omzetting gevraagd werd). De cijfers die verder gepresenteerd worden berusten op de antwoorden op de gesloten vragen. Het uiteindelijke doel van het uitgebreide onderzoek is de identificatie van de verklarende variabelen en het aanduiden van het relatieve gewicht van elke variabele met verklaringskracht. Daartoe is uiteraard meer nodig dan empirisch materiaal over het milieudomein. In een tweede fase van het onderzoek wordt daarom een extra beleidsdomein als controledomein opgenomen (arbeid en tewerkstelling) en zal ook een internationale vergelijking (met Duitsland, Nederland, Oostenrijk, Luxemburg en Denemarken) in beide domeinen uitgevoerd worden²³. De resultaten van deze comparatieve onderzoeken zijn echter niet verwerkt in deze bijdrage. Hoewel een aantal van de factoren gelden voor alle beleidsdomeinen, moeten de conclusies dus (voorlopig) beperkt blijven tot het milieudomein.

Uit het aangehaalde empirisch onderzoek naar de succes- en faalfactoren van de omzetting van milieuriichtlijnen in België blijkt dat voornamelijk twee clusters van verklarende factoren kunnen worden onderscheiden. Zoals reeds gesteld in paragraaf drie is er de **harde institutionele cluster**, die variabelen groepeerd rond formele procedures, structuren en instellingen. Vele van deze instituties beantwoorden zowel aan het *multilevel* aspect als aan het *governance-aspect*. Daarnaast is er de **zachte institutionele cluster** die vooral politieke en administratieve cultuur, mentaliteit en gewoonten weergeeft. Deze laatste instituties benadrukken veelal enkel het *governance-aspect*. In termen van het gepresenteerde referentie- (MLG) en theoretisch kader (NI) enerzijds en de omzettingsproblematiek anderzijds betekent dit dat we (1) op zoek gaan naar welke instituties het streven naar een geslaagde omzetting in de weg staan en (2) naar de manier waarop die instituties hun *constraining power* laten gelden. In wat volgt worden niet alle verklarende variabelen besproken, evenmin worden reeds de variabelen tegen elkaar afgewogen (aangezien de comparatieve analyse nog niet voltooid is). De gepresenteerde factoren geven dus geen volledige verklaring van het falen van omzettingsprocedures. Er wordt enkel een aantal factoren beschreven die het nut van het MLG-concept (in combinatie met het Nieuw-Institutionalisme) kunnen illustreren²⁴.

²³ Het onderzoek over het Belgische milieu- en arbeidsbeleid werd gefinancierd door het UA-BOF en liep over 1999 en 2000. De internationale vergelijking zal worden uitgevoerd in het kader van een DWTC gefinancierd onderzoek (programma ter modernisering van de overheidsinstellingen) tijdens 2001 en 2002. Beide onderzoeken kaderen tenslotte in een breder FWO post-doctoraal mandaat over europeanisering.

²⁴ Voor het onderzoek ter verklaring van de falende omzetting werd de variabelenstructuur als volgt geconstrueerd. Ten eerste zijn er factoren op het Europese niveau (die geen verschillen tussen lidstaten kunnen verklaren maar wel een deel van de verklaring voor alle lidstaten kunnen geven); deze slaan op de inhoud van de richtlijn en de Europese fases van de besluitvorming en de implementatie, telkens worden harde en zachte instituties opgenomen. Ten tweede zijn er de factoren op het niveau van de lidstaten; deze gaan over de beleidsvoorbereiding en de onderhandelingen, de interne bevoegdheidsverdelingen, de omzettingsprocedures, de vereiste reorganisatie van beleid en instellingen en de perceptie van het belang van de omzetting, ook hier wordt telkens het onderscheid gemaakt tussen harde en zachte instituties.

B. De harde institutionele cluster

1. MULTI-LEVEL : BEVOEGDHEIDSVERDELING EN COÖRDINATIEMECHANISMEN

Volgens het empirisch onderzoek is de **complexe bevoegdheidsverdeling** in België één van de belangrijkste harde institutionele factoren die het falen van de omzetting in de hand werkt. België is een federale staat die bestaat uit twee soorten subnationale entiteiten. De drie gewesten, Vlaanderen, Wallonië en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn voornamelijk bevoegd voor economische aangelegenheden, waaronder ook milieubeleid. Daarnaast bestaan ook drie gemeenschappen, die vooral verantwoordelijk zijn voor culturele en persoonsgebonden zaken. Het federale niveau is bevoegd voor meer overkoepelende aangelegenheden zoals defensie, justitie en buitenlandse zaken. Hoewel deze bevoegdheden meestal exclusief zijn, kunnen zij ook overlappen. Het milieubeleid bijvoorbeeld ressorteert hoofdzakelijk onder de bevoegdheden van de gewesten, maar het federale niveau behoudt nog restbevoegdheden voor wat betreft de productnormen, de doorvoer van afvalmaterialen, de bescherming tegen radioactieve straling en het maritieme milieu²⁵. Dit betekent dat meestal drie en vaak vier actoren belast zijn met de omzetting van Europese richtlijnen, met name de milieuministeries van de drie gewesten en veelal ook dat van het federale niveau.

De gevolgen van deze meerlagige of verticale bevoegdheidsverdeling behoeven niet veel verbeelding. Wanneer een richtlijn exclusief binnen de bevoegdheden van de gewesten valt, dan kan een gewest in principe de richtlijn autonoom omzetten. Maar meestal geven de richtlijnen niet altijd duidelijk aan wie binnen België bevoegd is en dikwijls zijn de gevolgen van de richtlijn gewestoverschrijdend. Een degelijke coördinatie tussen de verschillende beleidsniveaus is dan aangeraden en zelfs noodzakelijk. In België is dit een moeizaam en tijdrovend proces, dat vaak resulteert in een onduidelijk politiek compromis tussen de verschillende beleidsniveaus²⁶. 32 van onze respondenten (N=79) bevestigden dat de manke coördinatie tussen het regionale en het federale niveau inderdaad een belangrijke struikelblok vormt voor de omzetting van milieurichtlijnen.

Een milieurichtlijn kan bovendien niet enkel verticaal maar ook horizontaal door de Belgische bevoegdheidsverdeling snijden. Andere beleidsdomeinen zoals landbouw, economie, verkeer en volksgezondheid moeten soms worden betrokken in het omzettingsproces van een milieurichtlijn. De horizontale bevoegdheidsverdeling tussen verschillende ministeries en vaak ook tussen de verschillende departementen van een ministerie vereist grondige coördinatie en overleg. Een goed voorbeeld van deze horizontale bevoegdheidsverdeling is de milieueffectrap-

²⁵ BOES, M., STUYCK, J, 'Belgian Report', in SCHWARZE, J. (ed.), *Das Verwaltungsrecht unter europäischen Einfluss*, Baden Baden : Nomos, 1997, p 344.

²⁶ DE SADELEER, N., Het beheer van verpakkingsafval op de proef gesteld door het coöperatief federalisme : Onderzoek naar het ontstaan en de draagwijdte van het samenwerkingsakkoord van 30 mei 1996 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval, *Tijdschrift voor Milieurecht*, 1998, p 412.

portage richtlijn (MER). Deze richtlijn bepaalt dat alle openbare en particuliere projecten, die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben, een milieueffectbeoordeling moeten ondergaan. Dit impliceert dat bij de omzetting van deze richtlijn ook bijvoorbeeld de ministeries van verkeer, openbare werken, en landbouw moeten betrokken worden, niet alleen op het niveau van de gewesten maar ook op het federale niveau. 51 van onze respondenten (N=79) stelde dat er belangrijke verschillen waren m.b.t. de vorm en de inhoud van de omzetting tussen de verschillende ministeries of departementen van de ministeries, wat de omzetting enkel compliceerde.

De complexe bevoegdheidsverdeling in België is een harde institutionele variabele met een inherent ML-aspect die een sterke *constraining* impact heeft op een vlotte omzetting van richtlijnen. Dit wordt tevens bevestigd door 16 van onze respondenten (N=78), die de meerlagige Belgische staatsstructuur en de daarmee gelieerde bevoegdheidsverdeling ervoer als dé belangrijkste faalfactor van de omzetting van milieurichtlijnen in België. Ook Willemot concludeerde reeds in haar onderzoek dat de complexe bevoegdheden het grootste obstakel vormen voor een correcte en tijdige omzetting van Europese richtlijnen²⁷.

Bij de **beleidsvoorbereiding** van Europese richtlijnen in België en bij de **coördinatiemechanismen** om een Belgisch standpunt te bepalen, speelt de negatieve invloed van de meerlagigheid in België nog het meest. Hoewel de Belgische regionale autoriteiten zelf de mogelijkheid hebben om een eigen buitenlands beleid te voeren in de domeinen waarvoor zij bevoegd zijn, worden zij door Europa niet als lidstaat erkend. De belangrijkste manier om invloed uit te oefenen op het EU-beleid is om samen met de regio's en met de federale overheid een gemeenschappelijk standpunt te verdedigen in de adviesorganen van de Commissie en in de drieledige structuur van de Raad. Opdat de federale overheid de belangen van de Belgische regio's op Europese fora zou kunnen behartigen, zijn complexe coördinatiemechanismen opgericht. Het Belgische standpunt in de Raad inzake milieubeleid wordt gecoördineerd in de sectie P11 van het Ministerie van Buitenlandse zaken²⁸. Leden van de Belgische Permanente Vertegenwoordiging, vertegenwoordigers van de verschillende milieuministeries, van de diensten van de federale premier en van de regionale premiers worden uitgenodigd op deze coördinatievergaderingen²⁹. Een bijkomend complicerend aspect is dat zowel de federale als de regionale autoriteiten het recht hebben op een vetostem binnen P11, hoewel daar in de praktijk geen gebruik van gemaakt wordt. Daar milieurichtlijnen dikwijls ook nog op andere ministeries appelleren (*cf.* horizontale bevoegdheidsverdeling), dreigt de coördinatie binnen P11 bovendien overbelast te raken. Om dit te verhelpen is een sectoraal overlegmechanisme, het Coördinatie Comité voor het

²⁷ WILLEMOT, B., *La mise en oeuvre normative du droit communautaire en Belgique*, in LEJEUNE, Y. (ed.), *La participation de la Belgique à l'élaboration et à la mise en oeuvre du droit européen*, Brussel, Bruylant, 1999, p 527.

²⁸ P11 is het Directoraat Europese Zaken van het federale Ministerie van Buitenlandse Zaken.

²⁹ Permanente Vertegenwoordigingen zijn de ambassades van de lidstaten bij de Europese Unie. Zij zijn de officiële aanspreekpunten en doorgeefluiken van de lidstaten voor de Europese instellingen.

Internationaal Milieubeleid (CCIM), opgericht³⁰. Wanneer het CCIM een gemeenschappelijk standpunt bereikt, wordt dit goedgekeurd door P11 en verdedigd in de werkgroepen van de Raad en op het COREPER niveau³¹. Vergelijkbare complexe coördinatiemechanismen zijn op poten gezet om de onderhandelingsdelegatie voor België af te vaardigen en het mandaat van deze onderhandelars te bepalen, maar ook hier soms met negatieve gevolgen voor efficiënte en effectieve beleidsvoorbereiding.

Het spreekt voor zich dat deze omslachtige coördinatieprocedure een vlotte en snelle standpuntbepaling niet bevordert, terwijl efficiënte onderhandelingen wel een voorwaarde zijn voor een vlotte omzetting achteraf. Uit ons onderzoek blijkt dat de helft van de respondenten vond dat de uitkomst van deze coördinatie geen bevredigend standpunt oplevert en dat vier op vijf beweerde dat de complexiteit van de coördinatie de beleidsvoorbereidingen zelfs belemmert. We kunnen dus concluderen dat de complexe coördinatiestructuren ten gevolge van de meerlagigheid in België, een belemmerende invloed uitoefenen op de beleidsvoorbereiding en daardoor ook op de omzetting van de richtlijnen.

2. GOVERNANCE : DE OMZETTINGSPROCEDURE, ADVIESORGANEN EN DE RAAD VAN STATE

Naast de meerlagigheid van de Belgische staatsstructuur, vormt de complexiteit en de lengte van de **omzettingsprocedure** een andere bijkomende verklaring voor het falen van de omzetting van milieurichtlijnen. Een kort overzicht van de Belgische omzettingsprocedure illustreert dit.

In een eerste fase duidt de Permanente Vertegenwoordiging de ministeries van milieu van de drie gewesten en – afhankelijk van de richtlijn – ook van het federale niveau aan als pilootdepartementen. Deze departementen zijn verantwoordelijk voor de omzetting en moeten de coördinatie organiseren met de andere betrokken departementen en ministeries. De Europese coördinatoren, aangesteld in elk federaal ministerie en in elk van de drie gewesten, fungeren als *interface* tussen de Permanente Vertegenwoordiging en hun departement. Zij distribueren informatie tussen de PV en de verantwoordelijke actoren en volgen de omzetting op de voet. In een volgende fase worden de bevoegde adviesorganen geconsulteerd, die inhoudelijke opmerkingen over de legislatieve tekst formuleren. Naast de adviesorganen moet ook het advies van de Raad van State worden gevraagd dat zich vooral toespitst op de juistheid van de legislatieve tekst en op de correcte naleving van de bevoegdheidsverdeling. Afhankelijk van welk juridisch instrument men gekozen heeft voor de omzetting, wordt de wettekst al dan niet in het

³⁰ CCIM werd in 1995 opgericht als gevolg van het Samenwerkingsakkoord over Belgisch Internationaal Milieubeleid.

³¹ Het COREPER is het *Comité des Représentants Permanents*; het bestaat uit de ambassadeurs (of hun adjuncten) van de lidstaten bij de Europese Unie en is de middelste besluitvormingslaag van de driedelige Raadsstructuur. Dossiers worden eerst behandeld in de werkgroepen, vervolgens in het COREPER en tenslotte op ministerieel niveau.

parlement besproken en goedgekeurd. Enkel wanneer voor een uitvoeringsbesluit wordt geopteerd, wordt het parlement niet betrokken, maar wordt de tekst aangenomen op ministerieel of regeringsniveau. Na de goedkeuring verschijnt de omzetting in het Staatsblad en notificeert de Permanente Vertegenwoordiging aan de Europese Commissie. Als de Commissie negatief oordeelt over de juistheid en effectiviteit van de omzetting, kan dit leiden tot het overdoen van de gehele procedure. Deze procedure geldt evenzeer voor het federale niveau als voor de subnationale beleidsniveaus.

Tijdens de omzettingsprocedure belemmert onder meer de consultatie van de **adviesorganen** een vlotte omzetting. In het geval van omzetting van milieुरichtlijnen zijn deze organen (zoals de MiNa-Raad³² en de SERV³³) samengesteld uit milieuorganisaties, landbouworganisaties en vertegenwoordigers van de werkgevers- en werknemersorganisaties en van de industrie. Het is immers inherent aan de Belgische beleidstraditie om steeds te streven naar een consensus onder de verschillende betrokken partijen door middel van overlegstructuren. Dit *governance-aspect* (het betrekken van private actoren bij het beleid) licht meteen toe waarom de Belgische omzettingsprocedure zo complex is en zoveel actoren betreft. Hoewel de consultaties niet altijd verplicht zijn, wordt het advies van deze organen meestal ingewonnen om de implementatie achteraf te vergemakkelijken. Het probleem hierbij is echter dat meestal geen tijdslimiet wordt gesteld voor het advies van deze raden, zodat het proces erg kan vertraagd worden³⁴. De vertegenwoordigingen in deze adviesorganen moeten immers een gemeenschappelijk standpunt bereiken, wat – gezien de uiteenlopende belangen van deze organisaties – lang op zich kan laten wachten. Bovendien plegen de onderhandelingen in deze raden vaak te verzanden in discussies over de fundamentele van de richtlijn, waaraan ze niets meer kunnen wijzigen aangezien die reeds door de Raad van Ministers (en het Europees Parlement) werden aangenomen. De discussie over de modaliteiten van de omzetting volgt pas later en daardoor wordt het hele omzettingproces soms op de lange baan geschoven.

Daarnaast laat het advies van de **Raad van State** ook vaak op zich wachten³⁵. Als belangrijkste administratief gerechtshof in België controleert de Raad van State de conformiteit van de omzettingsmaatregelen met de interne rechtsorde en met de richtlijn zelf. Het screenen van wetteksten vraagt echter veel werk en door onderbemanning laat een advies soms twee jaar op zich wachten. Dit betekent dat de deadline voor omzetting niet meer gehaald wordt. Wanneer het advies van de Raad van State bovendien negatief is, moet het hele omzettingproces worden overgedaan. Hoewel het advies van de Raad van State niet bindend is, wordt er traditioneel wel veel belang aan gehecht. De Raad van State wordt immers door administratieve en politieke organen als een hoge morele autoriteit aanzien, vooral

³² De MiNa-Raad is de Milieu en Natuurraad van Vlaanderen.

³³ De SERV is de Sociaal-Economische Raad Vlaanderen.

³⁴ DEMAIN, F., *o.c.*, 1999, p 271.

³⁵ Deze consultatieprocedure is opgenomen in de gecoördineerde wetten op de Raad van State (KB 12/01/73).

voor technische aangelegenheden, minder voor politieke zaken³⁶. Dit *governance* kenmerk heeft een remmende invloed op de tijdige omzetting van richtlijnen. Dit wordt ook bevestigd door onze data : 28 van de respondenten (N=79) erkent dat de adviesprocedure van de Raad van State de omzetting sterk vertraagt. Er kan nog worden opgemerkt dat binnen deze harde institutionele factor met *governance-aspect* ook het *multilevel*-aspect een rol speelt. Er bestaat namelijk geen tegenhanger van de Raad van State op regionaal niveau. Want hoewel de regio's voor bepaalde aangelegenheden exclusief bevoegd zijn, dienen zij toch het advies in te winnen van een federaal rechtsorgaan. Door de grote achterstand bij de federale Raad van State, wordt ook de omzetting op regionaal niveau vertraagd.

Deze beknopte beschrijving van de omzettingsprocedure in België onthult de veelheid van actoren en de complexiteit van het proces – kenmerken van het Belgische *governance*-systeem, waardoor een tijdige en correcte omzetting vaak moeilijk wordt. Onze ervaring tijdens de interviews was bovendien dat een aantal respondenten geen klare kijk heeft op de volledige Belgische omzettingsprocedure en niet op de hoogte is van de betrokkenheid van al de genoemde actoren. Volgens sommigen is het daarenboven niet mogelijk om 'als leek' deze procedure te volgen en te begrijpen.

C. De zachte institutionele cluster

1. GOVERNANCE : PRIORITEIT, INTERESSE EN KENNIS

Het falen van het omzettingsproces in België kan evenwel niet volledig verklaard worden door alleen de harde institutionele instituties te bestuderen. De zachte institutionele variabelen zoals politieke en administratieve cultuur, gewoonten, politieke tegenkanting en europeanisering van de betrokken actoren hebben ook een invloed op het lukken of falen van het omzettingsproces. Deze instituties beantwoorden enkel aan het *governance*-aspect en niet aan het *multilevel*-aspect.

Het gebrek aan **prioriteit en interesse** voor Europese aangelegenheden bij de publieke opinie, het parlement, de kabinetten en de administraties komt uit het empirisch onderzoek naar boven als een belangrijke verklarende variabele voor de relatief zwakke omzetting in België. Omdat de Europese Unie steeds meer een relevante en belangrijke referentie is, moeten vooral politieke en administratieve actoren de impact van de EU op interne wetgeving, de deadlines van omzetting en het belang van EU procedures erkennen. Met andere woorden, indien België wil anticiperen op het Europese niveau en de omzetting van richtlijnen wil bevorderen, dan is een grondige europeanisering van de betrokken Belgische actoren vereist³⁷.

³⁶ DEMAIN, F., o.c., 1999, p 271.

³⁷ DEVUYST, Y., De omzetting van EG-richtlijnen in de Belgische rechtsorde en de Europeanisering van de Belgische politiek, *Res Publica*, vol. 35, 1993 (1), p 53-54.

In België is de publieke opinie traditioneel geïnteresseerd in nationale aangelegenheden en dragen de Europese Unie en buitenlandse zaken in het algemeen maar een bescheiden belangstelling weg. Een kritisch debat rond Europese aangelegenheden is ver te zoeken, zowel in de media als in de parlementen. 43 van onze respondenten (N=79) bevestigde overigens dat de parlementsleden niet geïnteresseerd zijn in de implementatie van Europese wetten. De omzetting wordt nauwelijks gevolgd en slechts zelden worden ministers geïnterpelleerd over een laattijdige of foute omzetting. Deze houding getuigt van de situatie dat ook politieke actoren de omzetting van Europese richtlijnen niet als prioritair beschouwen, ondanks het feit dat zij misschien wel een pro-integratie standpunt aanhangen. De Belgische politieke agenda wordt voornamelijk gedomineerd door aangelegenheden die electorale voordelen opleveren of door dossiers die het voorwerp van een ideologische strijd uitmaken. Europese themata vallen vaak buiten beide categorieën. Bovendien geniet de implementatie van Europese wetten ook binnen de administraties geen hoog aanzien. Juridische diensten zijn onderbemand en omzetting wordt vaak als minderwaardig en weinig prestigieus werk aanzien omdat men er maar weinig of geen inhoudelijke klemtonen in kan leggen. Ambtenaren zijn er soms van overtuigd dat Belgische wetten beter zijn dan de Europese richtlijnen en vertragen de omzetting, zonder er rekening mee te houden dat richtlijnen hoedanook moeten worden omgezet³⁸. Het gebrek aan interesse voor Europese aangelegenheden wordt verder weerspiegeld in de incrementele ad hoc aanpassingen die België heeft gemaakt als antwoord op de verderschrijdende Europese integratie. Tussen 1985 en 1995 is het Belgische politieke en administratieve apparaat vooral gewijzigd naar aanleiding van de interne veranderingen, niet zozeer naar aanleiding van het veranderende Europa. Zo heeft België in tegenstelling tot andere lidstaten geen Ministerie voor Europese zaken³⁹. Dat deze ingewortelde desinteresse voor Europese aangelegenheden een remmende invloed heeft op de omzetting wordt bevestigd door maar liefst één op vijf van onze respondenten. Zij vonden het gebrek aan belangstelling, prioriteit en waardering voor de omzetting dé grootste hinderpaal voor een geslaagde omzetting.

Naast deze desinteresse is ook de kennis van Europese procedures, wetten en mechanismen bij de betrokken actoren niet altijd even accuraat. Enkele respondenten hadden geen duidelijk beeld van de werking van Europa m.b.t. de totstandkoming en de omzetting van een Europese richtlijn. Zij zijn gespecialiseerd in milieuaangelegenheden en houden zich eerder geïsoleerd bezig met de omzetting van de richtlijn. Uit de gesprekken kwam tot uiting dat zij Europa vooral ervaren als een allesbeslissend orgaan dat wetten oplegt die zij dienen om te zetten. Verder hebben zij geen globaal beeld van de complexe omzettingsprocedure in België. Het was vaak voor de eerste keer dat respondenten het schema van de omzetting kregen voorgelegd en hun aandeel in het geheel konden plaatsen. Dat dit vooral het geval was bij de milieustructuren en niet bij de administratie van 'arbeid

³⁸ DEMAÏN, F., o.c., 1999, p 270.

³⁹ KERREMANS, B., Regieren im Mehrebenensystem und Bundesstaatlichkeit: Zur Mitwirkung der Subnationalen Ebene Belgiens im Rat der EU und an der Regierungskonferenz 1996/1997, *Jahrbüches des Föderalismus*, Tübingen: EZFF, 1996, 479-509.

en tewerkstelling' is vooral te wijten aan het sterke *multilevel*-aspect van de milieubeleidsvorming.

Feit is dat desinteresse voor en een gebrek aan kennis van de Europese aangelegenheden, beide zacht-institutionele variabelen met een duidelijk *governance-aspect*, een goede omzetting van milieurichtlijnen in de weg staan. De *constraining impact* die uitgaat van deze instituties wordt door onze respondenten bevestigd. Niet enkel wordt de desinteresse met de vinger gewezen (*cf. supra*), bijna de helft van onze respondenten schat de expertise m.b.t. Europese aangelegenheden van de betrokken actoren niet hoog in.

2. GOVERNANCE : DE RELATIE TUSSEN KABINETTEN EN ADMINISTRATIES

Eén van de kenmerken van de Belgische beleidstraditie is het bestaan van een parallelle politieke structuur (de zogenaamde kabinetten) naast de administratieve structuur. Zowel op het federale als op het regionale niveau zijn ministers omgeven door hun kabinet, hun persoonlijke staf. Deze medewerkers houden zich bezig met de politieke en ideologische screening van administratieve teksten. Maar sommige kabinetten engageren zich veel verder in het proces, zowel in de voorbereidingsfase als in de omzettingsfase van Europese richtlijnen. Wanneer deze kabinetten er een andere politieke mening op nahouden, kunnen er conflicten met de administratie ontstaan⁴⁰. De relatie tussen kabinet en administratie wordt vaak als stroef en afstandelijk beschreven. Kabinetten kijken vaak neer op administraties die volgens hen traag en incompetent zijn, administraties ervaren de kabinetsmedewerkers als bemoeiziek.

Met betrekking tot de omzetting van richtlijnen doen er zich verschillende scenario's voor. Uit de interviews bleek dat de kabinetten soms de hele omzetting naar zich toe trekken en de administratie buitenspel zetten. Soms laten ze zich niet in met de omzetting en spelen ze alles door aan de administratie. Vaak maakt de administratie een voorstel tot implementatie dat dan terzijde wordt geschoven door het kabinet. Anderzijds bleek ook dat de administraties soms traag en niet ondernemend zijn en slechts werk maken van de omzetting na politieke druk van de bevoegde minister. De impact van deze variabele moet wel genuanceerd worden : uit een aantal interviews bleek ook dat er geen problemen bestonden tussen het kabinet en de administratie. Niemand van de respondenten vond bovendien de 'moeilijke' relatie tussen kabinetten en administratie een doorslaggevend argument voor een stroeve omzetting. Het werd vooral ervaren als ongemak. Maar door de slechte communicatie wordt er soms wel dubbel werk gedaan of ontstaan er lacunes in de omzetting.

Kortom, de relatie tussen kabinetten en administraties kan terecht een zachte institutie worden genoemd met een *governance-aspect*. Hoewel dit door niemand

⁴⁰ DEMAIN, F., 1999, o.c., p. 270

als echt belemmerend wordt ervaren, oefent deze institutie toch een lichte remmende invloed uit op het vlotte verloop van de omzettingsprocedure.

VI. Besluit

Deze bijdrage behandelde de manier waarop harde (structurele) en zachte (culturele) instituties de omzetting van Europese milieurichtlijnen bemoeilijken. Er werd aangetoond dat alle actoren die betrokken zijn bij de omzetting (inclusief de voorbereiding) van het Europees beleid, tijdens hun streven naar een (volgens hun respectieve preferenties) succesvolle implementatie, geconfronteerd worden met een hele reeks obstakels. Deze belemmerende instituties kwamen duidelijk in het vizier wanneer de implementatieproblematiek door een *Multilevel Governance* bril bekeken werd: sommige factoren bleken eerder een gevolg van de Belgische *multilevel* structuur (bv. de verticale bevoegdheidsverdelingen), andere van de typische *governance* setting van het Belgische Europa- en milieubeleid (bv. de relatie tussen kabinet en administratie en de rol van adviesorganen), een derde categorie vloeide voort uit de combinatie van de meerlagigheid en de bestuursmodus (bv. de rol van de Raad van State). We toonden met andere woorden aan hoe het empirische gegeven van de soms falende omzetting van Europese milieurichtlijnen kan verklaard worden door een combinatie van het MLG perspectief en de institutionele theorie.

Hierbij werd echter uitsluitend de *constraining* impact van instituties belicht. Het afgelopen jaar is het implementatierapport van België evenwel aanzienlijk verbeterd. Het aantal dossiers waarmee de regeringscommissaris bij zijn aanstelling (begin 2000) werd geconfronteerd is op een jaar tijd vrijwel gehalveerd. Dat betekent een aanzienlijk maar geen volledig succes. Vooral in het milieudomein blijkt er nog niet veel vooruitgang geboekt. Deze situatie geeft de gelegenheid om af te ronden met twee slotbedenkingen: één over de *empowering* dimensie van instituties en één over het verschil tussen *multilevel* instituties enerzijds en *governance* instituties anderzijds.

In paragraaf drie werd bij de bespreking van het Nieuw-Institutionalisme al vermeld dat instituties de verwezenlijking van preferenties niet alleen in de weg kunnen staan maar ook kunnen bevorderen. Actoren worden met andere woorden niet alleen geconfronteerd met instituties die hun beperkingen opleggen, ze kunnen diezelfde of andere instituties ook aanwenden om de gewenste output te maximaliseren. Dat laatste is nu net wat de regeringscommissaris beoogt met zijn actieprogramma. Het voorgestelde pakket aan maatregelen kan immers ontrafeld worden tot een aantal hervormingen die sleutelen aan harde *multilevel* en *governance* instituties enerzijds en aan zachte *governance* instituties anderzijds. Sommige van deze maatregelen zijn al in voege, andere staan op stapel. Het beste voorbeeld van een zachte of culturele *governance* institutie is de bewustwording van politieke en administratieve actoren dat er een probleem was en nog steeds is. Door de politieke druk is de interesse voor de omzettingsproblematiek toegenomen en werd de verbetering ervan als een prioriteit aanvaard. Dat is tot nu toe de

belangrijkste reden voor vooruitgang. Het in positieve zin aanwenden van andere *governance* factoren of instituties is gepland voor de nabije toekomst. We geven enkele voorbeelden die de eerder vermelde remmende invloed van instituties kunnen omkeren : het aanstellen van zogenaamde trajectbeheerders om de continuïteit van beleidsvoorbereiding en beleidimplementatie te waarborgen, vorming van ambtenaren om hun Europese kennis op te krikken, het overtuigen van de Raad van State om een kortere adviestermijn te hanteren voor omzettingdossiers en de herziening van de relatie tussen kabinet en administratie in het kader van het Copernicusplan. Het valt nog af te wachten welke resultaten deze en andere maatregelen zullen opleveren, maar gebaseerd op het theoretisch kader dat boven geschetst werd, durven we voorspellen dat het zal bijdragen tot het verder wegwerken van de achterstand.

Of het een tabula rasa zal teweegbrengen valt echter sterk te betwijfelen. Er is immers een manifest verschil tussen *governance* en *multilevel* factoren. De voorstellen van de regeringscommissaris beogen uitsluitend een wijziging in een aantal *governance-aspecten*. Dat hoeft niet te verbazen omdat de bestuursmodus kneedbaarder is dan de meerlagigheid van het systeem. Een voorbeeld van een *multilevel* institutie die zou kunnen aangewend worden is het substitutiemechanisme, waarbij de federale overheid zich, na een veroordeling, in de plaats van een regionale overheid kan plaatsen ten einde België zijn internationale verplichtingen te doen nakomen. Het is echter politiek vrijwel ondenkbaar dat dit ooit operationeel zou worden.

Hoewel het duidelijk is geworden dat de Belgische federale staatsstructuur één van de belangrijkste *constraints* is, blijft het ook zo dat het nog steeds gemakkelijker is om een ambitieus Copernicusplan door te voeren dan een staatshervorming. *Multilevel*-aspecten zijn bovendien niet alleen hardnekkig op zich maar hebben ook een aantal gevolgen die de uitwerking van de *governance* hervormingen afzwakken. Het blijft immers zo dat de regeringscommissaris enkel bevoegd is voor het federale niveau en dat zijn hervormingen bijgevolg tot dat niveau beperkt blijven. Het is eveneens politiek ondenkbaar dat hij expliciet hervormingen aan de drie gewesten zou opdringen. Kortom, indien het aantal falende dossiers echt tot een minimum herleid wil worden moet ook intensief gesleuteld worden aan de *governance* structuur van de bevoegde gewesten en, nog veel moeilijker, aan de typische kenmerken van het Belgische – inherent meerlagige – federalisme. Maar omgekeerd is het misschien ook zo dat de scherpe kanten van de alom aanwezige meerlagigheid wat afgerond kunnen worden door het langzaam groeien van een *governance* factor die prioriteit voor omzetting van Europese richtlijnen in het vaandel draagt.

Summary : Transposition of European Directives in the Member-States. The Belgian Case and Multilevel Governance

This article explores the use of the Multilevel Governance (MLG) concept to understand why EU Member-States, such as Belgium, sometimes fail to transpose EU directives correctly or in time. Firstly, it discusses the nature and the value of the MLG concept. It is argued that a theoretical incorporation of the MLG concept in the Neo-Institutional (NI) paradigm is necessary to gain explanatory power. Secondly, an overview is presented of the Belgian implementation record. In the last part, the combined use of the MLG concept and the NI theory identifies several factors to explain failing implementation. It is argued that governance as well as multilevel institutions can constrain the desired smooth implementation. Examples of such hard and soft institutions include the multi-layered federal structure of Belgium, the complex co-ordination and implementation mechanisms, the role of advisory bodies and the Council of State, the relation between administrations and 'cabinets', and cultural features such as knowledge of the EU.



Machtsrelevantie van multi-level structuren : een algemene verkenning

Carl Devos

doctor-assistent aan de Vakgroep Politieke Wetenschappen van de Universiteit Gent¹

I. Inleiding

Een algemeen inleidende bijdrage over macht enerzijds en multi-level governance anderzijds laat heel wat (verschillende) invalshoeken toe. In deze theoretische uiteenzetting willen we wijzen op een machts effect van multi-level governance. Voor alle duidelijkheid, de term machtsdimensie verwijst hierna niet naar wat Bachrach en Baratz² of Steven Lukes³ er in hun fundamentele bijdragen mee bedoelden. Wanneer we het over machtsdimensie hebben, dan refereren we simpelweg naar de mogelijke machtsconsequenties van, in casu, multi-level structuren. We opteren er in deze verkennende reflectie voor om één heel specifiek machtsaspect van multi-level governance te expliciteren en gebruiken daarvoor een invalshoek die in het politicologisch onderzoek doorgaans minder aan bod komt, namelijk deze van de *jumping of scales*. In het bijzonder staat hierna volgende vraag centraal : wat is de machtsrelevantie van het feit dat het politiek regulatieproces precies multi-level (of meerlagig, meerschalg) georganiseerd is ? Wat impliceert het gegeven van deze meerlagige architectuur voor de machtsverdeling – een centrale bekommernis van de politicologie – tussen verschillende sociale actoren binnen deze meerlagige structuur ?

Multi-level governance heeft per definitie betrekking op macht (organisatie en verdeling), op *'effects on outcomes'* en is bepalend voor het antwoord op de sleutelvraag *'who gets what, when and how'*. Dat antwoord kan o.i. onmogelijk neutraal zijn. In die zin willen wij multi-level governance als het ware ideologisch kaderen, willen wij wijzen op een impliciet normatieve connotatie van multi-level governance. Dat doen wij niet enkel door via *jumping of scales* het multi-level gegeven te beschouwen, ook via een eerder beknopte becommentariëring van de governance-component willen wij deze these benadrukken.

Tot slot van deze inleiding, enkele opmerkingen. De studies en beschouwingen in de multi-level governance-discipline zijn doorgaans eerder partieel en vrij (ev. actor-centered) institutioneel. Laatstgenoemde kwalificatie verwijst niet naar een specifieke school of traditie, institutioneel staat hier als heuristische categorie in dichotomie met structureel. We benadrukken hier dat onze aanpak in die zin niet

¹ Met dank aan de collega's van de denktank 'café glob'.

² BACHRACH, P., BARATZ, M.S., Two faces of power. In : *American Political Science Review*, vol. 56, 1962 en SCOTT, J., (ed.), *Power. Critical concepts*. London, Routledge, 1994.

³ LUKES, S., *Power : A radical view*. London, MacMillan Press Ltd, 1974.

institutioneel is maar eerder gericht is op de algemene machtsstructuur waarin deze institutionele setting verankerd is.

Een oppervlakkige screening van de multi-level governance-literatuur wijst uit dat deze publicaties eerder gericht zijn op wat, naar analogie met het onderscheid van Peterson, als 'systemic decision-making' kan beschouwd worden⁴. Dit wil zeggen dat multi-level governance-beschouwingen zich minder op het 'super-systemic level' situeren en dus als organisatie- en besluitvormingsprocedure minder de fundamentele, historische ontwikkelingen en beslissingen van de EU-zone vat, maar eerder gericht is op het beheer van beleid in die zone. Hierna zullen we evenwel trachten om multi-level governance binnen een machtsysteem te brengen en de beschouwing zodoende meer op het 'super-systemic' niveau te tillen.

De multi-level governance-benadering lijkt ons vooral verdienstelijk als een goede, analytische beschrijving van het 'policy-making process' binnen de EU-context. De verklarende waarde ervan is wellicht bescheidener⁵. Dat laatste heeft niet enkel te maken met het feit dat het hier gaat om een systeem dat 'vloeiend, dynamisch en evoluerend'⁶ is, noch uitsluitend met de opmerking van Benz en Eberlein, die stellen dat terwijl steeds meer onderzoekers het concept van multi-level governance onderschrijven en gebruiken, "the concept itself remains ill-defined"⁷. Een van de betrachtingen van deze inleidende bijdrage bestaat er in de theoretische basis van multi-level governance vanuit één perspectief te verbreden, waarmee geenszins gesteld is dat deze voorlopig afwezig was⁸.

Vanuit een breedhoeklenzen bouwt het antwoord op de gesuggereerde vragen zich op langsheen drie onderdelen. In de volgende paragraaf wijzen we kort op de relevantie van governance binnen het kader van de algemene verzwakking van de politieke handelingsbekwaamheid van de klassieke politieke actor bij uitstek, de nationale staat. Deze beschouwing ondersteunt de uiteenzetting in paragraaf drie. In deze paragraaf gaan we in op het jumping of scales-concept, dat we theoretisch duiden en via de relatie tussen arbeid en kapitaal illustreren. In de vierde,

⁴ PETERSON, J., Decision-making in the European Union : Towards a framework for analysis. In : *Journal of European Public Policy*, vol. 2, 1995 (1), pp.69-93. Peterson maakt een onderscheid tussen het 'super-systemic level', dat betrekking heeft op 'history-making decisions' en dat het alledaags, normaal beleidsproces te boven gaat enerzijds en 'systemic decision-making' "(...) concerned with policy-setting decisions, where choices are made between alternative courses of action according to one of several versions of the 'Community method' of decision-making" (p. 73) anderzijds.

⁵ PIERSON, P., The path to European integration. A historical institutionalist analysis. In : *Comparative Political Studies*, vol. 29, 1996 (2), p.125

⁶ WARLEIGH, A., *The Committee of the Regions : Institutionalising multi-level governance ?* London, Kogan Page Limited, 1999, p.2.

⁷ BENZ, A., EBERLEIN, B., *Regions in European governance : The logic of multi-level interaction*. Florence, European University Institute, Robert Schuman Centre, EUI Working Paper RSC No 1998/31, p.1.

⁸ Denk bv. aan het nieuw-institutionalisme dat zich richt op de vraag hoe politieke instellingen politiek gedrag beïnvloeden. cf. BURSENS, P., Het (Belgisch) middenveld en de Europese beleidsvorming : institutionele factoren binnen een meerlagig systeem. In : *Res Publica*, vol. 40, 1998 (2), pp.231-246.

concluderende paragraaf gaan we tenslotte in op de relevantie van dit concept voor de multi-level organisatie.

II. Over de geslonken politieke handelingsbekwaamheid

A. Veranderende betekenis van territorialiteit

Omtrent de afname van de politieke handelingsbekwaamheid, die betrekking heeft op formele bevoegdheid en op materiële mogelijkheden, is een zekere 'mythologisering' gaande⁹. Het betreft hier immers een relatieve ontwikkeling : d.w.z. we evolueren niet van een absolute handelingsbekwaamheid van de nationale staat naar een toestand van absolute handelingsonbekwaamheid. Deze relatieve ontwikkeling is evenwel een constante in het discours over de multi-level governance.

Het desintegreren van één duidelijk machtscentrum staat centraal in de multi-level governance-benadering : "at the core of multi-level governance is the argument that collective decision-making and the independent role (sic) of supranational institutions are eroding the sovereignty of national governments in Europe. In addition, governments are less able to control the activities of other domestic actors on the international stage"¹⁰. Over het vrijwillig of gedwongen machtsverlies van de nationale staat omwille van bovenstatelijke of opwaartse – maar door staten in de hand gewerkte – ontwikkelingen, naast het neerwaarts en zijwaarts weglekken van politieke macht, werd reeds uitvoerig bericht, bv. door Luc Huyse¹¹. Deze vaststellingen sluiten aan bij opmerkingen inzake de veranderde betekenis en functionaliteit van een essentieel onderdeel van soevereiniteit, namelijk territorialiteit.

Het belang en de centrale betekenis van territorialiteit voor een goed begrip van 'politiek' werd recent nog duidelijk aangetoond door Michael Keating, o.a. wanneer hij opmerkt dat territorialiteit de belangrijkste basis voor politieke mobilisering is of wanneer hij stelt dat territorialiteit niet moet gezien worden als een onafhankelijke variabele die naast andere structurele factoren, zoals klasse of religie, het sociale leven conditioneert. Voor Keating is territorialiteit "a mediating factor through which these other factors are perceived and given meaning"¹². Hij

⁹ Zie o.a. BOYER, R., DRACHE, D., *States against markets. The limits of globalization*. London, Routledge, 1996.

¹⁰ BACHE, I., *The politics of European Union regional policy. Multi-level governance or flexible gatekeeping?* Sheffield, Sheffield Academic Press Ltd., 1998, p.22.

¹¹ HUYSE, L., *De politiek voorbij. Een blik op de jaren negentig*. Leuven, Kritak, 1994.

¹² KEATING, M., *The new regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and political change*. Cheltenham, Edward Elgar Publ. Ltd., 1998, p.3 en p.5. Het nieuwe regionalisme (hoofdstuk 4) koppelt Keating uitdrukkelijk aan de opwaartse, neerwaartse en zijwaartse (markt en civiele maatschappij) verdrinking van de macht en autoriteit van de staat. Het gaat om een regionalisme dat "(...) is not contained within the framework of the nation-state; and it pits regions against each other in a competitive mode, rather than providing complementary roles for them in a national

waarschuwt in dit verband voor de 'trap of geographical determinism': territorialiteit staat voor een complex van invloeden binnen een fysieke ruimte die samen de betekenis van sociaal leven vormen: territorialiteit is in wezen een sociale, economische en politieke constructie, niet reduceerbaar tot één enkele factor. Territorialiteit, fundamenteel voor politieke processen, is een constructie en dus vatbaar voor verandering. De geschiedenis toonde ons immers rijkelijk aan hoe fundamenteel de afbakening van territorialiteit is, denk in dit verband bv. aan de strijd om 'staats'grenzen.

Vandaag staan we voor een andere vorm van en strijd om het (her)indelen van territorialiteit: multi-level governance. Het gaat daarbij niet langer meer om het afbakenen van staatsgrenzen, die door denationalisering aan belang verloren, maar om het afbakenen van bevoegdheden van verschillende functionele niveaus die op elkaar afgestemd moeten worden binnen één enkel politiek gedefinieerd territorium: de EU. Multi-level governance is m.a.w. het hedendaags reconstructieproces van territorialiteit, de strijd die erover gevoerd wordt is evenwel veel minder openlijk en duidelijk zichtbaar, al was het maar omdat een hele reeks andere processen deze ontwikkeling compliceren.

Zo leidt de denationalisering¹³ van territorialiteit volgens Michael Zürn tot een nieuwe architectuur van 'statehood'. Soevereiniteit is immers geen monolithisch gegeven en behelst verschillende componenten: 'recognition', 'resources' en 'realization of governance goals'. Volgens deze auteur werd de 'nationale constellatie' gekenmerkt door het feit dat deze '3Rs' convergeerden in één enkele politieke organisatie, de natie-staat. In een denationaliserende wereld, gekenmerkt door steeds meer grensoverschrijdende activiteiten en de creatie van nieuwe sociale ruimtes, is deze convergentie niet langer mogelijk. Een nieuwe institutionele setting, een nieuwe politieke organisatie, is vereist om het politiek beleidsproces aan deze 'contexte nouveau' aan te passen¹⁴: multi-level en governance vormen een geïntegreerd beleidsantwoord op deze denationaliserende context.

division of labour" (p.73), dat betrekking heeft op een herdefiniëring van de sociale en economische betekenis van territorialiteit.

¹³ ZÜRN, M., *The state in the post-national constellation. Societal denationalization and multi-level governance*. Centre for Advanced Studies at the Norwegian Academy of Sciences, The Research Council of Norway, Arena Working Paper WP 1999/35. Zürn vindt de term 'globalisering' ongepast omdat bv. wereldhandel en BDI-stromen geen mondiaal fenomeen zijn en omdat de 'placeboundness' van sociale transactie nog niet door werkelijke globalisering vervangen werd. Globalisering heeft volgens Zürn eerder betrekking op 'de-bordering', denationalisering is een aanwijzing van de verzwakte link tussen de territoriale staat enerzijds en hun overeenkomstige 'nationale samenlevingen' anderzijds, denationalisering staat voor "the extension of social spaces, which are constituted by dense transactions, beyond national borders without being necessarily global in scope." (Zürn, M., o.c., p. 10)

¹⁴ LAFAY, G., *Comprendre la mondialisation*. Paris, Economica, 1996.

B. Multi-level en governance : wederzijds versterkend

Gezien de nadruk van deze bijdrage vooral op de multi-level setting ligt willen we onze beschouwing over het governance concept beperken tot één fundamentele bedenking die verband houdt met het depolitisierend effect van governance. Governance verdient inderdaad beter dan deze stiefmoederlijke behandeling, niet enkel omdat de relatie tussen woorden, begrippen en verschijnselen vrij complex is¹⁵. Governance is niet zomaar geen synoniem van government¹⁶.

Governance wijst op het feit dat steeds meer 'governing functions' in toenemende mate opgenomen worden door 'negotiating networks' die zowel government (op verschillende niveaus) als private of niet-statelijke actoren (ondernemingen maar ook 'vertegenwoordigers van de civiele samenleving', eveneens op verschillende beleidsniveaus) omvatten. Deze netwerken worden gekenmerkt door een minder hiërarchische, minder 'monological' en meer 'dialogical'¹⁷ legitimering en structurering van autoriteit. Het punt dat hierbij centraal staat is het relatieve verlies van exclusiviteit – die nooit absoluut was – van nationale politieke overheden op het vlak van 'policy-making'.

Governance staat voor een hele reeks trendy concepten, zoals netwerkvorming, horizontale relaties, onderlinge afhankelijkheid, coöperatief doelgericht gedrag, enz.. Dat lezen we o.a. ook in de klassieke begripsbepaling van multi-level governance van Hooghe: "there is no centre of accumulated authority (...). Instead variable combinations of governments on multiple layers of authority – European, national, and subnational – form policy networks for collaboration. The relations are characterized by mutual interdependence on each others' resources, not by competition for scarce resources"¹⁸. Governance is m.a.w. de omschrijving van een vrij krachtig en relevant verschijnsel, dat in politieke kringen soms in de verschijnings- en zelfs aanbevelingsvorm 'PPS' (publiek-private samenwerking) de kop opsteekt. Governance heeft immers betrekking op de groeiende participatie

¹⁵ TROMP, B., *De wetenschap der politiek. Verkenningen*. Leiden, DSWO Press, 1995.

¹⁶ Rosenau stelt het als volgt: "both refer to purposive behavior, to goal-oriented activities, to systems of rule; but government suggests activities that are backed by formal authority, by police powers to insure the implementation of duly constituted policies, whereas governance refers to activities backed by shared goals that may or may not derive from legal and formally prescribed responsibilities and that do not necessarily rely on police powers to overcome defiance and attain compliance. Governance, in other words, is a more encompassing phenomenon than government. It embraces governmental institutions, but it also subsumes informal, non-governmental mechanisms whereby those persons and organizations within its purview move ahead, satisfy their needs, and fulfill their wants." ROSENAU, J.N., *Governance, order and change in world politics*. In: ROSENAU, J.N., CZEMPIEL, E.-O., (eds.), *Governance without government: Order and changes in world politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p.4.

¹⁷ Zie OFFE, C., WIESENTHAL, H., *Two logics of collective action: Theoretical notes on social class and organizational form*. In: *Political Power and Social Theory*, vol. 1, 1980 (1), p.67-115.

¹⁸ HOOGHE, L., *Introduction. Reconciling EU-wide policy and national diversity*. HOOGHE, L., (ed.), *Cohesion policy and European integration: Building multi-level governance*. Oxford, Oxford U.P., 1996, p.18.

van private (niet- of quasi-statelijke) actoren in het beleidsproces. Deze participatie heeft doorgaans vooral betrekking op, en is het minst contestabel wanneer ze beperkt wordt tot, de fase van beleidsimplementatie. Het verdient evenwel aanbeveling grondig te onderzoeken hoe(verte) de governance-gedachte andere fasen – zoals de (politieke) formulering van beleidsdoelstellingen – is binnengetre-¹⁹, een onderzoek dat niet zonder heel wat problemen zal zijn²⁰.

Governance of de 'privatisering' van het instrumentarium en eventueel van de formulering van doelstellingen sluit niet enkel – zoals de multi-level governance literatuur heeft aangetoond – aan bij een multi-level organisatie van politiek beleid en bestuur, dus bij een politieke architectuur, maar o.i. ook bij een algemeen beleidsparadigma (dit is een samenstel van normen, waarden, overtuigingen en doeleinden en een interpretatiekader van verbanden achter beleidsrelevante ontwikkelingen) dat door een meerderheid van beleidsmakers gedeeld wordt, en dus bij een meer algemene, politieke ideologie.

Governance sluit o.i. aan bij het hegemonisch 'TINA-denken' ('there is no alternative') of bij de zogenaamde '*pensée unique*', een essentieel onderdeel van de heersende '*Weltanschauung*' volgens dewelke we vandaag met een '*epochal shift*'²¹ geconfronteerd worden, d.w.z. een fundamentele verandering van politiek, economie en maatschappij. Deze fundamentele verandering leidt ertoe dat we ook op een fundamenteel andere manier 'aan politiek moeten doen'. Deze veranderingen hebben niet louter betrekking op de formulering van beleidsdoelstellingen, maar ook op de wijze waarop dit beleid langsheen verschillende fasen tot stand moet komen : samenwerking, het zo veel mogelijk opheffen van tegenstelling en strijd, kortom een depolitisering van politiek (governance) in een context van denationalisering (multi-level).

¹⁹ Het gaat hier uiteraard om een relatieve ontwikkeling, dat specifieke private belangen bij de formulering van beleidsdoelstellingen een voorname, conditionerende rol spelen werd reeds door Lindblom (1977) aangetoond. LINDBLOM, C.E., *Politics and markets. The world's political-economic systems*. New York, Basic Books Inc. Publ., 1977.

²⁰ Keating verwoordt deze als volgt : "The problem is that this sort of analysis can all too often dissolve into an amorphous pluralism in which the object of inquiry is lost in the complexity and we are left with no appreciative frame or normative criteria to assess it all. Nor is it clear whether governance is a general comment on the state of the world, or an operational concept. Since its defining features are so vague, it is very difficult to use it as a tool of comparative analysis, to measure one system against another, or to say whether it is present or not in any given situation. Perhaps all we can say, rather negatively, is that governance is what exists when government is weak and fragmented." KEATING, M. o.c. (1998), p. 127. Governance wordt m.a.w. niet toevallig vandaag populairder, maar op het ogenblik dat 'de politiek' verzwakt is, o.a. door denationalisering van territorialiteit.

²¹ BURBACH, R., ROBINSON, W.I., The fin de siècle debate : Globalization as epochal shift. In : *Science and Society*, vol. 63, 1999 (1), p. 10-39.

Toonaangevende 'ideologen' zoals A. Giddens²² openen in hun 'beleidsadviezen' niet toevallig zeer expliciet de deur naar multi-level én governance. Multi-level governance is dus niet louter een efficiënte, moderne specifieke politiek-bestuurskundige organisatievorm, het is evenzeer een *modus operandus*²³ die een vruchtbare voedingsbodem vindt in het heersend intellectueel-ideologisch discours en denken²⁴.

Dit discours en denken sluit aan bij wat als de transformatie van fordisme naar post-fordisme wordt omschreven, een transformatie waarvan flexibilisering en de desintegratie van de nationale constellatie essentiële onderdelen vormen.²⁵ In het bijzonder voor wat de organisatie van de staat betreft wordt in dit verband verwezen naar de transformatie van de rigide, nationale Keynesiaanse welvaartsstaat (KWS), naar de flexibele en post-nationale Schumpeteriaanse 'workfare'-staat (SWS)²⁶.

Deze uitweiding over governance laat alvast toe duidelijk te stellen dat het multi-level governance concept veel meer is dan een uit het Europees integratie- en binnenlands federaliseringproces op een haast natuurlijke wijze totstandgekomen vernieuwde, efficiënte, gedecentraliseerde bestuursvorm. Multi-level governance kadert alvast voor wat de laatste component betreft in een (over)heersend politiek-ideologisch discours en denken²⁷: samenwerking primeert op sociale strijd, conflicten moeten vermeden worden, efficiëntie primeert, alle relevante spelers moeten in netwerken worden opgenomen, elk met en vanuit de eigen verantwoordelijkheid op verschillende niveaus geschaald, ... Dit soort denken maskeert evenwel fundamenteel tegengestelde belangen, conflicten en antagonismen.

²² GIDDENS, A., *Beyond Left and Right. The Future of Radical Politics*. Cambridge, Polity Press, 1994; GIDDENS, A., *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. Cambridge, Polity Press, 1998.

²³ Multi-level governance kan o.a. de preferenties van actoren (bv. via extra financiering) alsook de ontwikkeling van nieuwe actor-coalities (of de mobilisering van voorheen niet betrokken actoren) in bepaalde beleidsdomeinen beïnvloeden (zie CONZELMANN, T., *Europeanisation of regional development policies? Linking the multi-level governance approach with theories of policy learning and policy change*. European Integration Online Papers (EIOP), vol. 2, 1998, n° 4). Dankzij Lukes (1974) is duidelijk gesteld dat eerstgenoemde een onderdeel vormt van een complex machtsbegrip, evident en minder contestabel is ook dat laatstgenoemde consequentie van multi-level governance een machts(her)verdelende impact genereert.

²⁴ Dat tegenstellingen wil overstijgen en allesverzoenend en integrerend wil zijn, dat het adagium strijd vervangt door samenwerking, ...

²⁵ Zie o.a. BONEFELD, W., HOLLOWAY, J., (eds.), *Post-fordism and social form. A marxist debate on the post-fordist state*. London, MacMillan, 1991 en BERNARD, M., *Post-Fordism, transnational production and the changing global political economy*. In: STUBBS, R., UNDERHILL, G.R.D. (eds.), *Political Economy and the Changing Global Order*. London, Macmillan, 1994.

²⁶ Zie o.a. JESSOP, B., *The Transition to post-Fordism and the Schumpeterian Workfare State*. In: LOADER, B., BURROWS, R., (eds.), *Towards a post-Fordist Welfare State?* London, Routledge, 1994. Voor een verhelderende bijdrage, zie ook TORFING, J., *Towards a Schumpeterian Workfare Postnational Regime: Path-Shaping and Path-Dependency in Danish Welfare State Reform*. In: *Economy and Society*, vol. 28, 1999 (3), p. 369-402.

²⁷ 'Multi-level governance' is in zekere zin van alle tijden, misschien is het interessant om na te gaan waarom dit concept sinds enige tijd relatief meer aandacht geniet.

Governance wordt m.a.w. ook veelal getekend door een belangrijke maar impliciete normatieve dimensie. Dit laatste geldt ook voor de multi-level component, waarop we ons hierna zullen concentreren. In het bijzonder gaan we in op de wijze waarop de jumping of scales-'theorie' een licht kan werpen op de machtsdimensie van de multi-level organisatie van politieke besluitvorming²⁸. Zoals governance is ook deze multi-level organisatie het gevolg van eerdere, en tevens platform voor toekomstige, sociale en dus machtsrelaties.

III. Over 'jumping of scales'

A. Multi-level governance als nieuwe 'gestalt of scale'

De evolutie van government naar governance kan beschouwd worden als een constitutionele ontwikkeling die, aansluitend bij post-fordistische flexibilisering en dus algemene economische en politieke ontwikkelingen, onderdeel is van een nieuwe politieke regulering²⁹. Governance staat ruwweg voor een machtsverlies van statelijke actoren, met voorop de nationale staat, voorheen het ultieme machtscentrum. Deze vorm van machtsverdeling komt bovenop een meer directe afzwakking van de macht van het nationaal 'level' of de nationale schaal. Het is hier dat het concept 'jumping of scales' zijn intrede doet.

Daarbij moet duidelijk zijn dat we dit concept niet relateren aan, noch toepassen op³⁰ een of andere klassieke, specifieke invulling van het multi-level governance concept maar eerder werken rond de basisgedachte van multi-level organisatie: het (in toenemende mate) opdelen van het politiek (beleids-, besluitvormings)proces over verschillende schalen, lagen. Scale en level, hoewel in essentie niet (helemaal) samenvallend, worden hier als onderling verwisselbaar beschouwd. Aan de hand van onderstaande uiteenzetting over jumping of scales willen we simpelweg aantonen dat een multi-level opbouw van politieke processen op zichzelf niet machtsneutraal kan zijn en dus niet louter staat voor een efficiënte institutionalisering van specifieke beleidsprocessen.

We beschouwen multi-level governance dan ook als een algemene bestuursvorm, niet louter als de aanduiding voor de institutionalisering van het politiek proces zoals het op een aantal concrete beleidsdomein werd beschreven. We gaan daarvoor, aan de hand van de 'klassieke' machtsstrijd tussen arbeid en kapitaal, eerst even in op de vraag wat jumping of scales kan inhouden. In de volgende

²⁸ Dit 'jumping of scales'-idee is in die zin dan ook ondersteunend, een middel en geen doel: het is niet de bedoeling dit idee uitvoerig te beschrijven, te verklaren of te beargumenteren, wel om het te gebruiken om iets te leveren over multi-level structuren.

²⁹ cf. BOYER, R., *The Regulation School: A Critical Introduction*. New York, Columbia University Press, 1990.

³⁰ We richten de focus hier niet op de vraag of en hoe concrete belangenorganisaties er in slagen om hun belangen op niveau één te behartigen, meer moeite ondervinden op niveau twee maar wel de agenda-setting op niveau drie kunnen beïnvloeden, etc. Voor dergelijke case-studies zijn 'multi-level governance' en 'jumping of scales' wel aangewezen inspiratiebronnen.

paragraaf keren we terug naar de relevantie van dit concept voor multi-level governance.

Inspiratie voor onze uiteenzetting over jumping of scales vinden we bij Erik Swyngedouw³¹. Deze auteur wijst er terecht op dat 'scalar narratives' in het tijdperk van globalisering een belangrijke inspiratiebron vormen voor allerlei 'explanatory discourses': wat en hoe op welke schalen georganiseerd wordt vormt een centraal onderdeel in tal van politieke en wetenschappelijke verklaringen. Zo toont een snel en oppervlakkig nazicht van een week actualiteit in eigen land in de kwaliteitspers aan hoe vaak de meest uiteenlopende kwesties in verband worden gebracht met (het bestaan van) verschillende niveaus (lokaal, regionaal, nationaal en Europees). Het uitgangspunt van de beschouwing van Swyngedouw is dat we geografische schalen, in casu de niveaus waarop politieke processen zich ontwikkelen, niet als 'fixed, stable and frozen moments', niet langer als 'static containers' mogen zien die ons leven transparant organiseren en reguleren. Volgens Swyngedouw moet het politiek belang van het proces van herschaling, van de creatie van een nieuwe 'gestalt of scale' – en wij begrijpen multi-level governance als dusdanig – worden onderlijnd.

Uiteraard, verschillende levels hebben altijd al naast elkaar bestaan en werden ook steevast ietwat op elkaar afgesteld. Heel wat conflicten uit het verleden hadden immers te maken met de onderlinge verhouding tussen verschillende niveaus (bv. lokale heersers versus nationale machtsconcentratie door de monarch). In die zin is het multi-level gegeven geenszins nieuw te noemen. Wanneer we het hebben over een 'nieuwe' gestalt of scale, dan is dat vanzelfsprekend het resultaat van een relatieve ontwikkeling. De populariteit – in politiek en politicologie – van het concept multi-level governance wijst alvast op het toenemend (bewustzijn van het) belang (van de mogelijkheden, voordelen van) en de noodzaak van integratie van verschillende beleidsniveaus en op het feit dat dergelijke institutionele opbouw om allerlei redenen aanbevelenswaardig is. Met andere woorden, hoewel het multi-level gegeven op zichzelf beschouwd al vrij lang gekend is lijkt het vandaag in politiek en politicologie meer uitgesproken op de voorgrond te treden. Deze toegenomen aandacht voor schaalpolitiek is wellicht het gevolg van nationale federaliserings-, Europese integratie- en mondiale globaliseringsprocessen. Via de jumping of scales-gedachte willen we onderlijnen dat deze fundamentele schaalprocessen een machtsherverdelende potentie bezitten.

B. Machts(her)verdelende potentie van multi-level structuren

Ook in de uiteenzetting van Swyngedouw staat centraal dat de creatie van een nieuwe 'gestalt of scale' gepaard gaat met 'empowering/disempowering processes', dat de specifieke schaal waarop menselijke activiteit gereguleerd kan worden dus geen neutraal, objectief gegeven is, geen onpartijdige keuze kan zijn: dat het

³¹ SWYNGEDOUW, E., Neither Global nor Local. Glocalization and the Politics of Scale. In: COX (ed.), o.c., p. 137-166 en SWYNGEDOUW, E., *Excluding the other. The production of scale and scaled politics*. Oxford, Oxford University, School of Geography. Paper, september 1996.

monetaire Europees wordt gereguleerd en tal van aspecten van het sociale en arbeidsmarktbeleid nationaal of regionaal geschaald zijn is dus niet louter een gevolg van efficiëntie-overwegingen. Met andere woorden, de beslissing (in welke mate) op welk niveau de *'who gets what when and how'* vraag beslecht wordt is geen louter door efficiëntie ingegeven beslissing maar heeft onvermijdelijk politiek relevante gevolgen in termen van de machts(her)verdeling tussen sociale actoren met uiteenlopende middelen, desiderata, agenda's, etc. : zo zijn en blijven bv. vakbonden vooral nationale organisaties die veel moeilijkheden ondervinden om zich op Europees niveau (bv. in het E.V.V.) slagkrachtig te organiseren; werkgeversorganisaties ondervinden uiteraard soortgelijke organisatieproblemen (bv. inzake belangendefinitie) maar halen anderzijds soms politieke sterkte uit organisatorische zwakte (bv. binnen UNICE geen onderhandelingsmandaat over sociale kwesties) of zien hun belangen zonder een strikte belangenorganisatie verdedigd worden (bv. door individuele leden, o.a. multinationale ondernemingen). Kortom, indien het bespelen van verschillende niveaus (het 'jumpen' tussen schalen) belangrijker wordt en de mogelijkheden van sociale actoren daartoe verschillend zijn, dan heeft het toenemend belang van het jumpen op zichzelf, m.a.w. van het multi-level gegeven, een machtsherverdelende impact.

Op welke schaal uiteenlopende organisaties hun belangen kunnen behartigen en doelstellingen nastreven is één element, hoe deze schaal zich verhoudt t.a.v. andere is een ander onderdeel van de vraag of de machtspositie van deze organisaties versterkt dan wel verzwakt werd door de processen van herschaling.

Vandaar dat bij elke analyse van sociale verhoudingen rekening moet gehouden worden met de specifieke temporele en spatiale context. Machtsrelaties kunnen immers betrekking hebben op, of geconcretiseerd worden in, de 'controle' over een bepaalde ruimtelijke dimensie (bv. grensconflicten) of over een bepaalde schaal (bv. EU). Dat laatste is uiteraard veel subtieler. Het bestaan van meerdere schalen creëert de mogelijkheid om de regeling van een conflict of kwestie op die schaal te organiseren waar bv. het minste weerstand te verwachten valt of zich, in tegenstelling tot andere schalen, het meeste bondgenoten bevinden, de noodzakelijke consensus bestaat ... Het valt dan ook te verwachten dat actoren die op andere schalen hun gelijk niet halen zullen trachten om deze regulatie op die schaal te organiseren waarvan ze denken dat ze er hun gelijk wel kunnen halen.

Een fictief voorbeeld. Stel dat een gewenste belastingshervorming op nationale schaal niet mogelijk is omwille van de op dit niveau bestaande tegenstand. Het verhuizen van de bevoegdheid om deze hervorming te realiseren naar een ander niveau (bv. het regionale), waar minder tegenstand mogelijk is of verwacht wordt en waar op grond van de gunstige conjunctuur een al evenzeer gunstige politieke consensus bestaat, vormt dan een manier om de doelstelling te realiseren. Deze 'jumping' – in dit geval neerwaarts – tussen schalen kan o.a. gelegitimeerd worden met allerlei andere argumenten, zoals efficiëntie, subsidiariteit, uiteenlopende politieke culturen, 'democratie', enz. Duidelijk is evenwel dat in genoemd fictief voorbeeld de schaalpolitiek een duidelijke machtsdimensie heeft : het bespelen en

organiseren van het multi-level gegeven laat of dient (er)toe competenties te verhuizen van het niveau waar de eigen macht kleiner of deze van de tegenstrever groter is naar het niveau waar de eigen macht groter of deze van de tegenstander kleiner is. Dat het multi-level gegeven in het politiek vertoog een steeds belangrijker 'beleids optie' wordt heeft dus een duidelijke machtsdimensie.

Essentieel bij dit alles is dat de bestaande specifieke schaal-invulling (wat gebeurt waar) op zichzelf een gevolg is van eerdere machtsverhoudingen: "scalar spatial configurations, whether psychical, ecological, in terms of regulatory order(s) or as discursive representations are always already a result, an outcome of the perpetual movement of the flux of socio-spatial dynamics. The theoretical and political priority, therefore, never resides in a particular geographical scale, but rather in the process through which particular scales become (re)constituted"³². Schalen zijn, zoals de afbakening van ruimtes, geen natuurlijke gegevenheden maar het gevolg van eerdere sociale verhoudingen en strijd. Anderzijds vormen ze ook het platform voor (toekomstige) sociale verhoudingen en strijd. Schalen – levels binnen politieke processen – zijn m.a.w. 'geproduceerd'.

Dit alles wordt duidelijker wanneer we de verhouding tussen de politieke actoren arbeid en kapitaal beschouwen, nog steeds een fundamenteel sturende verhouding binnen de politieke ruimte van Europese staten. De machtsverdelingseffecten die de mobiliteit van kapitaal, goederen en sommige diensten en de hypermobiliteit van informatie over verschillende schalen met zich meebrengen ontstaan louter door de ongelijkheid inzake mobiliteit, doordat sommige sociale groepen relatief immobiel zijn, zich m.a.w. op een andere (in regel 'hogere') schaal veel moeilijker kunnen organiseren. Met andere woorden, macht wordt gepuurd uit relatieve mobiliteit enerzijds en de relatieve verankering van een bepaalde (collectieve) actor op een gegeven schaal anderzijds.

Concreter, kapitaal (in de vorm van individuele ondernemingen of collectief georganiseerd in belangengroepen) puurt macht uit de relatief grotere – reële dan wel veronderstelde (!) – mobiliteit dan georganiseerde arbeid (vakbonden, individuele werknemers vormen behoudens enkele specifieke categorieën geen partij in deze belangenstrijd), onder meer door de vakbonden op het nationale niveau 'te houden' of de regulatie op het niveau van de regio of individuele onderneming belangrijker te maken. Dat laatste wordt doorgaans gekoppeld aan de transformatie naar een post-fordistische economie.

Dit machtsspel komt tot uiting in de specifieke (bv. m.b.t. het budgetair-monetaire beleid) toewijzing van besluitvormingsbevoegdheid aan het hogere (Europese) niveau, door de weigering van kapitaal om in andere dossiers op dit grensoverschrijdend niveau (bv. m.b.t. sommige dossiers van 'sociaal Europa') als gesprekspartner te fungeren (wat meteen ook het belang van efficiënte 'agenda-setting' duidelijk maakt) of door specifieke (bv. fiscale, sociale) bevoegdheden aan het

³² SWYNGEDOUW, E., o.c. (1996), p. 6.

regionaal niveau te verankeren, in een – reële dan wel veronderstelde (!) – omgeving van ‘*competitive deregulation*’ tussen overheden of ‘*regime shopping*’ door ondernemingen.

De vaststelling dat de Europese integratie, los van het initieel politiek opzet, in hoofdzaak een economisch project was (en is ?) en dat de verwachte ‘*spill-over-effecten*’ zich niet op elk domein in dezelfde mate hebben voorgedaan – dat de verschillende levels afhankelijk van het specifieke beleidsdomein (bv. economisch, sociaal) over verschillende bevoegdheden beschikken – is dus niet zonder gevolgen. Dit gegeven is op zich het resultaat van politieke verhoudingen en strijd. De huidige geprofileerde meerlagigheid kan als de voorlopige resultante worden beschouwd van de geleidelijke en op gang zijnde transformaties, o.a. van fordisme naar post-fordisme en de sociale dynamiek die deze met zich meebracht.

Het fordisme wordt immers beschouwd als een nationale constellatie. De nationale staat was de schaal waarop het historisch klassencompromis was gevestigd dat de hele maatschappij conditioneerde, was het belangrijkste (soms enige) organisatieniveau van sociaal-economische en vele andere actoren, was het territoriaal referentiepunt waarop de regulatie van heel wat aspecten van reproductie georganiseerd werd³³. De crisis van het fordisme en de daarbij horende sociale strijd en beleidsaanpassingen hebben, samen met andere sociale ontwikkelingen, geleid naar een hertekening van deze ‘gestalt of scales’, naar een meer uitgesproken interagerende en geïntegreerde set van schalen. De crisis van het fordisme gaf aanleiding tot een herschaling van de productie en bracht allerlei dynamieken op gang die het sub-nationale en boven-nationale niveau aan belang lieten winnen bij de regulatie van de reproductie. De verdeling en specifieke aard van de op- en neerwaartse herschaling van de regulatie (waar wordt wat gereguleerd) van deze reproductie (van de maatschappij en dus economie) is essentieel bij het spel van jumping of scales maar anderzijds ook een stimulans voor het opzetten van multi-level

³³ Er wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen verschillende regulatietypes van de loonrelatie. In het type van ‘competitieve regulatie’ spelen de lonen een marginale rol bij het bepalen van consumptieprijzen, is er geen koppeling tussen productiviteits- en loonstijgingen en is er sprake van een sterk lokaal, plaats-specifiek (veelal individueel) overleg over lonen, arbeidscondities, etc. In het Tayloristische type wordt het productieproces fundamenteel anders georganiseerd maar is er nog steeds geen koppeling tussen massaproductie en -consumptie. De relatie tussen arbeid-kapitaal is doorgaans geschaald op het ondernemingsniveau en wordt gekenmerkt door een sterke mate van segmentering. De verandering van het Fordisme had niet enkel betrekking op de (quasi-automatische) koppeling van productiviteit en verloning (massaproductie en -consumptie) maar ook op de ruimere schaling van de loonrelatie, d.w.z. (meestal) op het niveau van de nationale staat. De strijd om de schaal, om het ‘level’ waarop de loonrelatie overlegd moest worden is een constante in het fordisme : “in short, Fordism is not a condition or stable configuration. Rather, it refers to a dynamic, contested, and always precarious process of sociospatial change, during which a nested set of new or redefined spatial scales are produced.” SWYNGEDOUW, E., o.c. (1997), p. 154. Het post-fordisme zou gekenmerkt worden door het toenemend belang van het regionaal niveau, het ondernemingsniveau en de individuele regulatie, kortom door een vermindering van de relevantie van de nationale schaal. Daarnaast wordt terzake ook het Europees niveau, via de formulering van algemene richtsnoeren, relevanter.

samenwerking. Het zich ontwikkelend multi-level governance systeem kan in die zin dan ook beschouwd worden als de resultante van een politieke strijd n.a.v. de desintegratie van het fordisme, als een bestuursvorm voor beleid in het post-fordisme en als het platform waarop de interactie tussen actoren zich zal ontwikkelen.

Ter verduidelijking. Het Europees niveau heeft heel wat bevoegdheden die het in staat stelt om de grote krijtlijnen, om het algemeen kader van de vrije Europese markt te bepalen, bijvoorbeeld via het interne markt-beleid. Het Europees beleidsniveau speelt in de gedaante van EMU een eersterangs rol bij het bepalen van de monetaire en budgettaire speelruimte van nationale staten – voornamelijk het belangrijkste organisatieniveau van bv. de 'syndicale tegenmacht' – en regio's. Heel wat commentatoren zijn het er over eens dat de rol van het Europees beleidsniveau – soms een supranationale, soms een intergouvernementele schaal – bij het afbakenen van de algemene economische spelregels in de loop der jaren en over verschillende akkoorden en raden heen is toegenomen, zonder dat dit daarom betekent dat nationale overheden het, bv. sociaal-economisch, beleid uit handen hebben gegeven: "Whilst exclusive powers in monetary policy will be transferred to the Community, economic policy remains a matter for the member states"³⁴.

Nationale en regionale overheden behouden dus, weze het minder 'super-systemic', relevante bevoegdheden (bv. inzake de regulatie van de loonrelatie, het milieu, arbeidsmarktbeleid en sociale zekerheid) die van groot belang zijn voor, bijvoorbeeld, het niveau van de productiekosten op de specifieke 'plaats' waarvoor ze verantwoordelijkheid dragen. Bij dit alles komt ook de theorie van de 'optimal currency area' om de hoek kijken. Sterk gereduceerd en vereenvoudigd komt deze (gecontesteerde) redenering op het volgende neer: de EMU is geen optimale muntzone (er is geen eengemaakt economisch beleid, de preferenties t.a.v. het monetair beleid zijn verschillend binnen de zone, economische schokken doen zich niet overal of op hetzelfde ogenblik of in dezelfde mate voor, de interne economieën zijn zeer verschillend, etc.) en dus zijn er aanpassingsmechanismen nodig om deze eengemaakte munt en het eengemaakt monetair (en budgettair) beleid mogelijk – economisch houdbaar – te maken. Van deze mogelijke aanpassingsmechanismen (o.a. forse interregionale financiële solidariteit, hoge werknemersmobiliteit) is het meest geschikte dat van een verregaande en ruim gedefinieerde arbeidsmarktflexibilisering (bv. inzake arbeidsregulering of verloning). Dit belangrijkste en noodzakelijk geacht aanpassingsmechanisme is precies een nationale, en in toenemende mate, regionale verantwoordelijkheid. De jumping of scales komt dan tot uiting in het feit dat wat eerder niet of onvoldoende op

³⁴ COEN, M., The European Dimension to Collective Bargaining Post-Maastricht. In: LECHER, W.E., PLATZER, H.-W. (eds.), *European Union – European Industrial Relations ? Global Challenges, National Developments and Transnational Dynamics*. London, Routledge, 1998, p. 66. Elders hebben we reeds uitvoerig gewezen op de impact van de EMU op het beleid van de Europese regio's. DEVOS, C., *Implications of the EMU for the Regional Policy Agenda*. Paper gepresenteerd op het '40th Congress of the European Regional Science Association', Barcelona 2000.

nationaal – en in toenemende mate op regionaal – niveau lukte, namelijk een forse 'flexibilisering' (of deregulering, desinstitutionalisering, commodificatie, etc.) van de arbeidsmarktregulatie, nu vanuit het Europees niveau wordt 'geïndiceerd'. De legitimering berust o.a. op een 'economische theorie', die bij deze een oude politieke eis van vooral liberalen en werkgevers ondersteunen, en op de doctrine van de Europese integratie (waarbij gesteld wordt dat deze nationale en regionale beleidsaanpassingen niet enkel economisch noodzakelijk zijn maar voorts ook het gemeenschappelijk Europees belang ondersteunen, waarvan we uiteraard allemaal beter worden). In de politieke machtsstrijd die over deze beleidskwestie wordt gevoerd worden verschillende schalen ingeschakeld : de Europese schaal (in concreto via de creatie van de EMU) wordt opgenomen in de machtsstrijd over het flexibiliseringsbeleid op nationaal en regionaal vlak. Daarmee wordt de relevantie duidelijk van de vaststelling dat de politieke machtsstrijd uit het verleden ertoe heeft geleid dat de EU vandaag (vooralsnog) vooral een economisch en monetair project is.

Het is evenwel niet zo dat regio's – of nationale staten – louter beschouwd kunnen worden als technische uitvoeringsbureaus, georganiseerd op een lager beleidsniveau, die enkel de op het Europees niveau genomen beslissingen implementeren en controleren. Dat geldt niet enkel voor die beleidsdomeinen waarop het Europees niveau slechts het algemeen kader heeft uitgetekend, of niet verder dan vage formuleringen en intenties ('*bench-marking*') is geraakt, zoals bv. het sociaal beleid.

Met andere woorden, binnen de EU is er voldoende ruimte voor nationale, en in toenemende mate regionale, relevante beleidsdiversiteit, voor een nationaal en regionaal specifieke beleidsinvulling, anders zou van een volwaardige multi-level samenwerking, zoals die in de multi-level governance literatuur begrepen wordt, geen sprake kunnen zijn³⁵. Dat de manoeuvreerruimte van het nationale en subnationale beleidsniveau door het Europees niveau wordt afgebakend (en op sommige domeinen, in de geest van '*la pensée unique*', geleidelijk en gedeeltelijk

³⁵ Essentieel hierbij is de vaststelling, aldus Rhodes, dat nationale staten nog steeds niet zijn uitgespeeld op het vlak van de sociale regulatie : "Nation state decision-making in social policy has not been fully surrendered to higher levels. EU member states remain 'semi-sovereign'. National governments may have lost their power to expand social spending at will, due largely to their inability to sustain growing public deficits, but they remain the architects of welfare states and unemployment systems." RHODES, M., *Subversive liberalism. Market integration, globalization and West European welfare states*. In : COLEMAN, W.D., UNDERHILL, G.R.D. (eds.), *Regionalism and global economic integration. Europe, Asia and the Americas*. London, Routledge, 1998, p.50. Dat heeft volgens Rhodes belangrijke gevolgen : het bestaan van verschillende, territoriaal verspreide autoriteiten inzake sociaal beleid creëert volgens deze auteur de mogelijkheid van 'competitieve deregulering' alsook van 'regime shopping' door ondernemingen. Laatstgenoemde kan volgens Rhodes een belangrijke impact hebben op nationale regulaties omdat de exit-dreiging van kapitaal aanzet tot het heronderhandelen van akkoorden met vakbonden en regeringen. Daardoor ontstaat een druk op de welvaartsstaat, aldus Rhodes. (RHODES, M., o.c. (1998), p. 106.)

naar één 'competition state' model lijkt te convergeren³⁶) doet niets af van de blijvende – maar door sommigen onderschatte – betekenis en relevantie van de nationale en regionale beleidsruimte en -diversiteit.

Verskillende analisten wijzen er evenwel op dat deze beleidsruimte, of de mogelijkheid tot eigen invulling, voor een groot deel slechts schijn is, en dat niet omwille van formele, juridische bepalingen inzake bevoegdheden. De 'onzichtbare hand' van de globaliserende markt en daarmee samenhangende fenomenen zoals 'regime shopping' zouden volgens deze stelling de politieke overheden disciplineren en tot een zo bedrijfs- of investeringsvriendelijk klimaat 'aansporen', bijvoorbeeld inzake fiscaliteit en milieuregulering³⁷. Deze impliciete – reële (effectieve) dan wel louter veronderstelde (potentiële), maar daarom niet minder repercussies hebbende – 'verdeel en heers'-strategie, die uiteraard innig verbonden is met versies van de radicale globaliseringsthese, bevoordeelt de belangen van 'kapitaal' gezien deze over een betere onderhandelingspositie kan beschikken : kapitaal is relatief mobieler en kan dus gemakkelijker regionale en nationale overheden tegen elkaar uitspelen binnen een voor ondernemingen op Europese schaal ontwikkeld gunstig kader. Dit betekent o.a. dat ondernemingen, geconfronteerd met volgens hun eigen oordeel voor hun eigen belangen ongunstige beleidsmaatregelen van bijvoorbeeld regionale overheden, deze overheden kunnen beïnvloeden door gebruik te maken van het dreigement, eventueel subtiel gesuggereerd, om de exit-optie toe te passen. Dergelijk dreigement is uiteraard slechts geloofwaardig indien daartoe de mogelijkheden (bv. inzake kapitaalsmobiliteit, eengemaakte markt, etc.) bestaan en indien in het verleden dit dreigement, al was het maar enkele keren, werd toegepast.

Politieke beslissingen die geleid hebben tot de creatie van de interne markt of tot allerhande vormen van deregulering – wat ook een vorm van regulering is – met het oog op meer grensoverschrijdend economisch verkeer in het kader van de Europese markt van consumenten en producenten, zijn essentieel voor de dynamiek van jumping of scales door ondernemingen. Deze bestaat er in dat zij hun economische activiteiten vanuit een Europees perspectief kunnen organiseren³⁸ : ondernemingen kunnen, via het Europees niveau van de ene regio

³⁶ Zie o.a. CERNY, P.H., *Restructuring the political arena : structure, agency and the paradoxes of the competition state*. In : GERMAIN, R.D. (ed.), *Globalization and its critics. Perspectives from political economy*. Houndmills, McMillan Press Ltd., 2000.

³⁷ Swyngedouw heeft het in dit verband over 'glokalisering'. Dit begrip refereert naar de herstructurering van het institutioneel 'regulatory level' (het niveau van de sociale reproductie) van de nationale naar de supra-nationale schaal en neerwaarts naar het lokale, regionale en zelfs de individuele schaal enerzijds én naar strategieën van global localisation door ondernemingen anderzijds. Globalisering en de krachten van het competitiviteitsstreven zijn volgens Swyngedouw "powerful vehicles for the economic elites to shape local conditions in their desired image : high productivity, low direct and indirect wages and an absentee state. Companies are simultaneously intensely local and intensely global." SWYNGEDOUW, E., o.c. (1996), p. 9-10.

³⁸ Bv. via een regionale deconcentratie (verticale desintegratie) van voorheen geografisch geconcentreerde (horizontaal geïntegreerde) onderdelen van het economisch proces. Deze evolutie staat centraal in de transformatie van fordisme naar post-fordisme.

(of nationale staat) naar de andere 'jumpen'. De specifieke toewijzing van bevoegdheden aan het Europees beleidsniveau (versterking van mogelijkheid) enerzijds³⁹ en de schaling van andere bevoegdheden op het nationale en regionale niveau (versterking van 'incentive') anderzijds⁴⁰ werkt m.a.w. de geloofwaardigheid van de exit-optie (delokalisering), en dus de impact van het dreigement, in de hand. Precies dezelfde multi-level taakverdeling – in de zin van specifieke allocatie van bevoegdheden – staat een evenredige versterking van de machtspositie van bv. vakbonden in de weg, of verzwakt deze.⁴¹ Deze op- en neerwaartse herschaling sluit volgens Swyngedouw aan bij de '*privatisation of governance*' en leidt volgens deze auteur ook naar een "more autocratic, undemocratic and authoritarian (quasi-) state apparatuses"⁴².

Kortom : het bestaan, op zichzelf, van een multi-level systeem kan sommige partijen bevoordelen in hun machtsstrijd met andere partijen, die anderzijds door het bestaan van een meerlagig systeem verzwakt worden. Elke meerlagigheid, elke '*gestalt of scales*' draagt deze dimensie met zich mee : het naast elkaar bestaan van op elkaar aangewezen schalen opent verschillende strijdvelden waarop slag geleverd wordt en ook hier is het belangrijk de '*commanding heights*' in te nemen.

Daarbij is essentieel dat de andere 'level-players', nationale en regionale overheden, over voldoende beleidsruimte en bevoegdheden moeten beschikken. Dat is bijvoorbeeld heel duidelijk – en meteen ook de reden waarom we deze case aanhalen – het geval op het vlak van de sociale regulatie, een essentieel onderdeel van het competitiviteitsbeleid. Het hoeft hier geen betoog dat regionale overheden steeds belangrijker worden op dit beleidsdomein, dat regio's in toenemende mate instaan voor de concurrentiekracht van de 'eigen economie en bewoners'. De participatie van regionale overheden in het multi-level systeem van de EU, waarin alle niveaus bijdragen tot bv. de algehele concurrentiepositie van de EU, impliceert

³⁹ Denk in dit verband aan het interne marktbeleid (m.i.v. concurrentiebeleid, grensoverschrijdend verkeer, standaardisering van productnormen, ...) in brede zin en de bevoegdheden inzake de EMU.

⁴⁰ Vooral op het vlak van fiscaliteit, sociaal beleid (arbeidsmarkt, sociale zekerheid), milieu, enz. Deze behoren tot de voornaamste beleidsdomeinen van staten en regio's : als de overheid op deze schalen onder druk komt te staan, dan zal de overheid uiteraard op deze domeinen beleidsaanpassingen moeten doorvoeren. Gezien deze bevoegdheden vooral regionaal en nationaal geschaald zijn blijven deze niveaus voor bv. vakbonden van het grootste belang.

⁴¹ Het lijkt ons aannemelijk te stellen dat de belangen van kapitaal (als werkgevers en producent, individueel en collectief) gediend worden door het multi-level gegeven. Dat ligt voor vakbonden anders : gezien hun doelstellingen en belangen blijven zij vooralsnog op de nationale en regionale schaal georiënteerd. Uiteraard is ook het Europees niveau van groot belang (wat ook door georganiseerde arbeid (h)erkend wordt) maar de (syndicale) organisatie verloopt er moeilijker dan bij kapitaal. Talrijke studies toonden dit al aan en wezen o.a. op organisatorische en financiële problemen bij het EVV, op zichzelf het gevolg van de moeilijke belangenaggregatie op Europees niveau (gezien de uiteenlopende nationale context en belangen) van vooral op nationaal niveau georganiseerde vakbonden (die vaak eerder via hun eigen regering het Europees niveau willen beïnvloeden) of de afwezigheid van een evenwaardige gesprekspartner langs werkgeverszijde.

⁴² SWYNGEDOUW, E., o.c. (1996), p. 16.

een taakverdeling, d.w.z. dat de eigen bevoegdheden worden afgesteld op die van andere niveaus⁴³.

Indien de onderscheiden niveaus geen eigen manoeuvreer- of beleidsruimte zouden hebben, dan zouden we te maken hebben met op verschillende niveaus georganiseerde, als het ware louter ambtelijke, technische uitvoeringsbureaus, zonder veel inbreng behalve misschien op het vlak van implementatie, toe- of nazicht. Dit zou ingaan tegen een centrale gedachte van de 'multi-level governance' 'school': met name de afwezigheid van een 'centre of accumulated authority', het bestaan van 'multiple layers of authority' en het feit dat de relaties tussen deze gekenmerkt worden door 'mutual interdependence'.

Dus, bij multi-level governance wordt de multi-level structuur gekenmerkt door noodzakelijk op elkaar aangewezen maar tevens afzonderlijke en verschillende bevoegdheden op één beleidsdomein: het volstaat er niet om op één niveau over een sterke organisatie te beschikken, het jumpen tussen en inschakelen van verschillende niveaus is noodzakelijk voor de realisatie van doelstellingen.

IV. Conclusie : over de relevantie voor multi-level governance ?

Dat het nationale, en in toenemende mate het regionale, niveau instaat voor tal van bevoegdheden die essentieel zijn voor het Europees beleid en dat omgekeerd het Europees niveau fundamenteel is voor het beleid dat vanop andere schalen wordt gevoerd verklaart de noodzaak aan een geïntegreerde multi-level organisatie – met of zonder governance – van beleidsprocessen: voor een succesvolle multi-level organisatie, zoals die door de gelijknamige school geïnterpreteerd wordt, moeten alle niveaus immers op elkaar aangewezen zijn.

Ondanks deze jumping of scales van bevoegdheden en autoriteit, die het gevolg is van een hele reeks politieke beslissingen op uiteenlopende beleidsdomeinen en tijdstippen, zijn heel wat politieke actoren vandaag vooral of uitsluitend op het nationale of regionale niveau georganiseerd. In het voorbeeld van de arbeid-kapitaal verhouding is dat vrij duidelijk gebleken: het is op het nationale (en veelal in mindere maar anderzijds toenemende mate op het regionale) niveau dat vakbonden hun organisaties institutioneel hebben uitgebouwd en hun plaats in het collectief overleg en paritair beheer hebben verworven. Deze formele machtspositie erodeert uiteraard wanneer actoren er niet in slagen om hun eigen jumping of scales, in het bijzonder naar het Europees niveau, te organiseren, een conclusie die evenzeer geldt voor andere actoren die in het kader van governance bij beleidsprocessen betrokken worden. Het particularisme van sommige actoren (relatief sterke organisatie 'in een plaats' maar relatief zwakke organisatie 'op een hogere schaal') staat in contrast met de effectieve 'upscaling' en mobiliteit van anderen, die er wel in slagen om zich op verschillende niveaus te organiseren en om de ruimtelijke bevoegdheidsverdeling – d.w.z. tussen de verschillende schalen – te beïnvloeden.

⁴³ Zie bv. de beleidsaanbevelingen als gevolg van de leer van de 'optimale muntzone'.

De rechten, macht en verworvenheden van heel wat actoren die vooral op nationaal niveau geschaald zijn hebben samen met deze schaal aan betekenis verloren. De nationale schaal is een constructie uit het verleden, zo heet het, en deze actoren dienen zich dan ook op alle andere (vooral boven-nationale) schalen te organiseren, tenminste indien zij de belangen van hun leden optimaal willen verdedigen. Het wordt niet enkel steeds belangrijker maar simpelweg essentieel om met de organisatie, rechten, verworvenheden, macht, ... naar alle relevante schalen te 'jumpen' waar opnieuw reële strategische macht moet veroverd en uitgebouwd worden teneinde de gestelde doelstellingen te realiseren (wat niet impliceert dat daardoor de nationale schaal moet opgegeven worden, zelfs integendeel).

Deze vaststelling lijkt op het eerste zicht een evidentie, is dat in zeker opzicht ook, maar is zoals vele andere evidenties niet zonder betekenis : de mogelijkheden van actoren, die vanuit het governance-concept steeds meer bij beleidsprocessen betrokken worden, om deze 'evidentie' te realiseren zijn verschillend : de gevolgen van het bestaan en toenemend belang van een multi-level structuur zijn verschillend voor de verschillende actoren, deze structuur heeft op zichzelf een machtsrelevante impact. Hoe belangrijker het multi-level gegeven, hoe belangrijker de machts(her)verdelende dimensie ervan wordt.

Wat wij met de in paragraaf drie aangehaalde case wilden aantonen is dat de schaal waarop sociale interactie en het politieke proces zich situeren geen onschuldig, natuurlijk gegeven is, maar wel de weergave en het resultaat van een bepaalde machtsverhouding. Sociale strijd verandert immers het relatieve belang van de verschillende schalen, zo stellen we bijna dagelijks vast. Deze verandering impliceert en is tevens de uitdrukking van het machtsverlies van een bepaalde groep en de machtsstroom van een andere groep⁴⁴. Met andere woorden : de ruimtelijke schaal "(...) is something that is produced; a process that is always deeply heterogeneous, conflictual, and contested. Scale becomes the arena and moment, both discursively and materially, where sociospatial power relations are contested and compromises are negotiated and regulated. Scale, therefore, is both the result and the outcome of social struggle for power and control"⁴⁵.

Niet enkel of en hoe levels bij welke beleidsprocessen betrokken worden is het resultaat, en tevens ook vertrekpunt, van een machtsstrijd⁴⁶, dat geldt evenzeer voor de creatie – of liever het belangrijker worden – van een specifieke meerlagige structuur, in casu het toebedelen (een allocatie die verschillend is voor de onder-

⁴⁴ Jonas stelt daarover in het bijzonder dat dit proces gedreven wordt door klasse-, ethnische, geslachts- en culturele strijd. JONAS, A., Editorial. *Environment and Planning*. In: *Society and Space*, vol. 12, 1994, p. 258.

⁴⁵ SWYNGEDOUW, E., o.c. (1997), p.140.

⁴⁶ Deze 'strijd om de schalen' blijkt het meest manifest tijdens perioden van crisis, een crisis is immers ook een 'window of opportunities'. Tijdens crisismomenten, zoals de structurele crisis van het fordisme er een was, proberen verschillende groepen om via herschaling hun machtspositie te bestendigen of uit te bouwen.

scheiden beleidsdomeinen) van bevoegdheden aan verschillende, naast elkaar bestaande niveaus binnen een beleidsdomein : ook deze manipulatie van territorialiteit is een resultaat van een politieke belangenstrijd.

Swyngedouw stelt uitdrukkelijk dat het onverstandig is om bij de analyse van dit proces te vertrekken vanuit een gegeven (al dan niet dominant) niveau omdat dit precies een dynamische, proces-gebaseerde benadering van het sociale leven in de weg staat en omdat het de aandacht afleidt van de dynamiek die schalen creëert en verandert : de continue reorganisatie van de multi-level structuur is een essentieel onderdeel van de strijd om controle en macht.

Kortom, de schaal waarop sommige processen zich afspelen en sociale verhoudingen vorm krijgen en gereguleerd worden en de onderlinge afstelling tussen deze schalen is nooit toevallig maar een politieke creatie (van een structuur) : schaal is zowel "materially and metaphorically central in structuring processes. (...) Scale is neither ontologically given and a priory defineable geographical territory nor a politically neutral discursive strategy in the construction of narratives. (...) Scale is not socially or politically neutral but embodies and expresses power relationships"⁴⁷.

De multi-level structuur is enerzijds het resultaat, de uitdrukking en anderzijds het vertrekpunt, het platform van een machtsstrijd tussen actoren met uiteenlopende belangen en middelen. Vormen van herschaling zoals de uitbouw of het toeneemend belang of gebruik van een multi-level structuur, veelal tijdens of n.a.v. crisisperiodes, is wegens de hier geschetste machtsdimensie geen louter op efficiëntie-overweging gebaseerde en spontaan tot stand gekomen herstructurering.

Dat schaaltransformatie het gevolg is van bepaalde machtsverhoudingen en oorzaak is van de verandering van machtsverhoudingen dient een fundamenteel aandachtspunt te zijn in elke analyse van een geïnstitutionaliseerd multi-level proces : wie wint en verliest in de gegeven niet-neutrale structuur ? De uitweiding over jumping of scales heeft immers aangetoond dat er winnaars en verliezers kunnen zijn. Eerstgenoemden slagen er in om zich op meerdere schalen te organiseren en via hun participatie of invloed 'op schaal' een grotere macht 'over en in een plaats' te verwerven. Daarbij is de invulling van de multi-level structuur van groot belang : welke bevoegdheden worden op welke niveaus geschaald en welke machts(her)verdelende gevolgen heeft die invulling, die verschillend is voor de verschillende beleidsdomeinen. De invulling op sociaal-economisch vlak, essentieel voor de relaties tussen arbeid en kapitaal, is m.a.w. slechts een illustratie, maar wel een die de machtsherverdelende impact kan aantonen.

Op grond van deze algemene verkenning kunnen we stellen dat een multi-level structuur niet zomaar als een neutraal-efficiënt gegeven kan afgedaan worden,

⁴⁷ SWYNGEDOUW, E., o.c. (1997), p. 140.

zelfs indien abstractie gemaakt wordt van de concrete invulling (allocatie van bevoegdheden op een beleidsdomein) van die structuur : het bevoordeelt wie (relatief) mobiel is en benadeelt wie (relatief) immobiel is, het versterkt de machtspositie van wie tussen schalen kan 'jumpen' (bv. kapitaal) en verzwakt wie daartoe minder of niet in staat is, bv. omwille van de complexere belangenaggregatie en dus -organisatie⁴⁸.

Deze conclusie leidt alvast naar één beleidsaanbeveling : sociale actoren, m.i.v. politieke overheden, die dit machtsverdelend effect willen neutraliseren moeten zich niet enkel organiseren *op een bepaalde plaats*, maar moeten streven naar allianties en samenwerking (m.i.v. een gezamenlijke situatie-definitie, belangenidentificatie, -aggregatie en -articulatie) om ook *over bepaalde plaatsen heen*, dit is *op een bepaalde schaal* een voldoende grote (tegen)macht te vormen. Nationale en regionale actoren worden immers gedwongen tot meer multi-level interactie indien zij een efficiënt en effectief beleid willen voeren op de schaal waarvoor zij in eerste instantie politiek verantwoordelijk zijn.

Misschien kan een versterking of uitbreiding van geïntegreerde multi-level beleidsprocessen het verschil tussen de sociale actoren op het vlak van hun multi-level werking op termijn verminderen. Een intensievere meerlagige interactie, een toenemende onderlinge afhankelijkheid van de verschillende niveaus als gevolg van een toenemende multi-level organisatie van bevoegdheden en autoriteit zou op termijn kunnen leiden tot een versterking van de multi-level organisatie van sociale actoren die daar vandaag nog onvoldoende in slaagden. Immers, indien de multi-level organisatie van beleidsprocessen wordt uitgebouwd blijven er voor de actoren die deze processen willen beïnvloeden weinig alternatieven over dan het eigen jumpen over deze onderscheiden niveaus te versterken. Hoewel, reeds eerder stelden we vast dat dergelijke spill-over effecten verre van evident zijn : niet alle actoren zullen met evenveel gemak het op- of neerwaarts jumpen van bevoegdheden kunnen volgen.

Met andere woorden, de relatief zwakke machtspositie, d.i. de overwegende machtsorganisatie op een of meerdere maar niet alle niveaus, zou op termijn gedeeltelijk gecompenseerd kunnen worden wegens de sterkere onontkoombaarheid van een dergelijke institutionele setting en organisatiecultuur. Multi-level governance heeft vandaag machtsverdelende effecten maar draagt anderzijds en onrechtstreeks ook de mogelijkheid in zich om deze morgen alvast gedeeltelijk te compenseren.

⁴⁸ Deze is bv. bij vakbonden o.a. het gevolg van de sterke onderlinge verschillen op het vlak van de nationale context, van de nationale sterkte, middelen en doelstellingen, etc. De aggregatie van nationale belangen tot dat ene 'Europees belang' verloopt er moeilijker dan bij georganiseerd kapitaal dat, ondanks nationale verschillen, relatief gemakkelijker tot Europese belangen komt zoals deregulering, vrij verkeer van kapitaal of producten, enz.

Summary : Power Relevance of Multi-Level Structures : A General Exploration

The general question of this theoretical reflection concerns the impact of the multi-level organisation of policy processes for the division of power between collective social actors. Firstly, We deal with the shrinking of the political capacity in the contemporary era of post-fordism and deterritorialisation. In this framework, attention is paid to the ideological significance of governance.

Using the concept of 'jumping of scales', We then consider the different consequences of the sui generis European multi-level setting for organised labour and capital, which serves as a case-study for our general proposition. Multi-level governance is looked upon as a new gestalt of scales, which enables some actors and hinders others to build their own jumping-strategy between the different levels. The conclusion is that the European multi-level setting is the result of, as well as, the platform for power relations.



Multi-level governance en de toegang tot de Europese beleidssettings. Een onderzoek naar de manier waarop de “multi-level” de “governance” beïnvloedt¹

Jan Beyers

Postdoctoraal onderzoeker aan het Instituut voor Europees Beleid van het Departement Politieke Wetenschappen van de Katholieke Universiteit Leuven

Bart Kerremans

Hoofddocent aan het Departement Politieke Wetenschappen van de Katholieke Universiteit Leuven

I. Inleiding

De laatste twee decennia is de studie van de Europese integratie en de Europese beleidsvorming in een stroomversnelling geraakt. Deze nieuwe impuls heeft aanleiding gegeven tot de ontwikkeling van nieuwe concepten die dikwijls hun oorsprong vinden in de vergelijkende politieke wetenschappen. De recente ontwikkeling is eveneens een nuance op de bestaande neo-functionalistische en realistische benaderingen in de zin dat de aloude discussie tussen de vraag of de EG nu een organisatie *sui generis* is dan wel een internationale organisatie plaats maakt voor één die de vraag stelt naar de manier waarop binnen de EU als politiek systeem, beleid ontwikkeld wordt². Het concept *multi-level governance* (MLG) sluit aan bij deze paradigmatische overstap van de klassieke leer der internationale betrekkingen naar de comparatieve politiek. Het suggereert tegelijkertijd dat deze stap niet volledig wordt gemaakt. Het *multi-level* aspect betekent dat de band met de studie van de internationale betrekkingen blijft behouden. Het impliceert immers dat wel degelijk internationale, Europese of bovenstatelijke beleidsvoering het voorwerp van de studie vormt. *Governance* verwijst ook naar een mutatie binnen de comparatieve politiek zelf. De nadruk ligt daarbij op de verhouding tussen de publieke en de private actoren en op hun relatieve gelijkheid en onderlinge afhankelijkheid in de beleidsvoering.

¹ Dit onderzoek kwam mede tot stand dankzij een onderzoekskrediet van het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek-Vlaanderen (G.0160.98). De auteurs wensen ook hun erkentelijk uit te drukken ten aanzien van de vele vertegenwoordigers van allerlei maatschappelijke organisaties en overheden op zowel Belgisch als Europees niveau die ons gedurende 1999, ondanks hun drukke agenda, te woord hebben gestaan.

² Zie ook HIX, S., *The Political System of the European Union*, London, MacMillan, 1999; EISING, R., KOHLER-KOCH, B., Introduction : Network Governance in the European Union, in B. KOHLER-KOCH, R. EISING, *The Transformation of Governance in the European Union*, London, Routledge, 1999, 3.

Deze bijdrage toont hoe MLG omgezet kan worden in empirisch onderzoek. Concreet wordt geïllustreerd dat diverse beleidsniveaus politiek interdependent zijn en dat deze interdependentie gevolgen heeft voor de verhouding tussen private en publieke actoren. Vooraleer in te gaan op inhoudelijke gegevens ontrafelen we kort het dubbelbegrip *multi-level governance* in twee deelbegrippen. In een volgende sectie geven we een beknopt overzicht van de bestaande MLG-literatuur. Het zwaartepunt ligt op onderzoekshypothesen en onderzoeksresultaten inzake de verhouding tussen publieke en private actoren. De constructie van een meerlagig onderzoeksdesign vormt het voorwerp voor de vierde sectie. Daarna bekijken we empirisch in hoeverre er sprake is van politieke interdependentie tussen het nationale en het Europese niveau en naar de mate waarin de toegang van private actoren op het nationale niveau een effect heeft op hun toegang op het Europese. We proberen eveneens een mogelijk verband te verklaren. Kortom, de vraag wordt opgeworpen in hoeverre meerlagigheid en *governance* invloed op elkaar uitoefenen.

II. Het concept *multi-level governance* ontrafeld

Governance is één van de vele Angelsaksische politologische begrippen die zich moeilijk eenduidig laat vertalen³. Volgens Kohler-Koch verwijst *governance* naar de grote diversiteit aan beleidsvoering die er bestaat zowel binnen als tussen landen, tussen de Europese Unie en de lidstaten en zelfs tussen diverse beleidssectoren⁴. *Governance* betreft volgens haar de manier waarop een veelvoud aan maatschappelijke belangen zich omzet in collectieve beleidsuitkomsten en de wijze waarop de instemming van maatschappelijke actoren met deze uitkomsten wordt verkregen. Het opduiken van het begrip *governance* zegt o.i. iets over het veranderend denken, maar ook over de veranderende realiteit inzake beleidsvoering. In de Engelstalige literatuur werd klassiek *governance* gelijkgesteld met *government*, dit is beleidssturing vanuit een prescriptief of hiërarchisch perspectief. *Governance* daarentegen impliceert dat beleid niet alleen tot stand komt door het sturende optreden van een centrale overheid, maar ook door samenwerkingsrelaties tussen een grote diversiteit aan publieke en private actoren. Het begrip *government* verwijst daarentegen naar een sturende actor die bindende beslissingen neemt, gebaseerd op een constitutioneel gedefinieerde autoriteit. Het is onder meer de studie van beleidsvormende processen die niet overeenkomen met klassieke hiërarchische

³ Deze anomalie is niet zozeer een uiting van het beperkte lexicon van de Nederlandse taal, maar illustreert evenzeer de grote gevarieerdheid van conceptualisering in de Engelstalige literatuur. In een recent uit het Engels vertaald essay van Renate Mayntz gepubliceerd in *Beleid en Maatschappij* wordt het begrip *governance* overigens onvertaald gelaten. MAYNTZ, R., Nieuwe uitdagingen voor de governance theory, *Beleid en Maatschappij*, vol. 26, 1999, 2-12.

⁴ KOHLER-KOCH, B., Catching Up with Change : The Transformation of Governance in the European Union, *Journal of European Public Policy*, vol. 3, 1996, 359-380; KOHLER-KOCH, B., The Evolution and Transformation of European Governance, in B. KOHLER-KOCH, R. EISING, *The Transformation of Governance in the European Union*, London, Routledge, 1999, 14-35; COLEMAN, W.D., PERL, A., Internationalized Policy Environments and Policy Network Analysis, in *Political Studies*, vol. 47, 1999, 691-709.

kaders (bv. de Europese Unie) die heeft bijgedragen tot de notie van *governance without government*.

Multi-level laat zich gemakkelijker vertalen tot meerlagigheid. Dit betekent evenwel niet dat de consequenties van meerlagigheid voor *governance* eenduidig zijn. De klassieke comparatieve studie van *government* concentreert zich op politieke systemen met een relatief duidelijke identiteit, een precieze afbakening en een helder omschreven lidmaatschap waaruit specifieke rechten en plichten voortvloeien⁵. Europeanisering en globalisering hebben tot gevolg dat de grenzen van deze politieke systemen zich verleggen of vervagen. Het betekent evenzeer dat er politieke interdependentie bestaat tussen verschillende beleidsniveaus⁶. Politieke interdependentie betekent dat politieke processen op één niveau gevolgen hebben voor politieke processen op andere niveaus. De beleidsruimte waarover een onderhandelaar op nationaal niveau beschikt heeft bijvoorbeeld gevolgen voor de onderhandelingsruimte op internationaal niveau en vice versa⁷.

Uit het voorgaande kan niet worden geconcludeerd dat MLG een theorie is; een geheel van algemene causaal gestructureerde veronderstellingen gebaseerd op een zekere empirische geldigheid. MLG kan gezien worden als een beschrijving van *governance*, net zoals pluralisme en corporatisme beschrijvingen van *governance* zijn⁸. Volgens ons wordt het fenomeen MLG theoretisch en empirisch vruchtbaar indien het wordt benaderd vanuit een theoretisch neo-institutioneel perspectief. Dat is trouwens ook hetgeen verschillende auteurs die het begrip MLG hanteren doen. Op zich is dit niet onlogisch omdat MLG verwijst naar de structurele complexiteit waarin beleid tot stand komt. Het begrip drukt immers de notie uit dat institutionele meerlagigheid op de één of andere wijze gevolgen heeft voor beleidsvoering⁹.

Deze neo-institutionele inbreng is mogelijk vanuit verschillende gezichtspunten. Het voorliggend onderzoek vertoont verwantschap met het historisch of het sociologisch neo-institutionalisme die aandacht besteden aan noties als institutionele inbedding (*embeddedness*) en *path-dependency*¹⁰. Institutionele inbedding

⁵ EBBINGHAUS, B., Spiegelwelten : Vergleich und Mehrebenenanalyse in der Europaforschung, in T. KÖNIG, E. RIEGER, H. SCHMITT, *Das europäische Mehrebenensystem*, Frankfurt, Campus Verlag, 1996, 405-428.

⁶ PETERS, B.G., Escaping the Joint-Decision Trap : Repetition and Sectoral Politics in the European Union, *West European Politics*, vol. 20, 1997, 75-122.

⁷ PUTNAM, R.D., Diplomacy and domestic politics : the logic of two-level games, *International Organization*, vol. 42, 1988, 427-460.

⁸ EISING, R., KOHLER-KOCH, B., o.c., 1999.

⁹ Zo stelt Kohler-Koch dat "The distribution of decision-making powers in the multi-layer system is the most important variable for the process of interest intermediation in EC-politics" en dat de "organizational properties strongly influence what type of actors and what kind of strategy will be most successful in pushing particular interests". KOHLER-KOCH, B., Changing Patterns of Interest Intermediation in the European Union, *Government and Opposition*, vol. 29, 1994, p. 166-180.

¹⁰ KERREMANS, B., Do Institutions Make a Difference ? Non-Institutionalism, Neo-Institutionalism, and the Logic of Common Decision-Making in the European Union, *Governance*, 9, 1996, 217-240. Een andere mogelijkheid is het *rational choice* institutionalisme waarbij o.a. vanuit een speltheore-

betekent dat gedrag niet voldoende verklaard kan worden vanuit preferenties, maar dat evenzeer structurele condities in rekening moeten worden gebracht. *Path-dependency* wordt in de literatuur gewoonlijk gesitueerd in een tijdsperspectief¹¹. Structurele condities op tijdstip *a* hebben onverwachte en niet-intentionele gevolgen voor politieke opportuniteiten en politiek gedrag op tijdstip *b*. Vanuit een meerlagig perspectief werkt *path-dependency* ook tussen beleidsniveaus. Condities die het gevolg zijn van historische processen op één niveau (bijvoorbeeld België) werken door op een andere niveau (bijvoorbeeld Europa). Historische ontwikkelingen maken de verhoudingen tussen publieke en private actoren op binnenlands vlak enigszins voorspelbaar. Deze binnenlandse condities hebben vanuit het oogpunt van *path-dependency* consequenties voor de verhoudingen tussen publieke en private actoren op het Europese niveau. We bekijken *path dependency* – ietwat anders dan doorgaans gebeurt – vanuit een meerlagig perspectief in de zin dat historisch bepaalde condities op het ene niveau inwerken op hedendaagse condities op het andere.

III. Hoe werd totnogtoe *multi-level* met *governance* gecombineerd ?

Inzake de rol die private actoren op Europees niveau spelen is relatief veel onderzoek gebeurd. Zo is aandacht besteed aan Europese koepelorganisaties en hun relatie met de Europese instellingen of de nationale associaties die er lid van zijn¹². Verschillende auteurs hebben getracht de reactie van de Europese instellingen in kaart te brengen¹³. Opvallend bij diverse studies is dat het handelen van Europese private actoren – gaande van bedrijven, lobby-firma's tot koepelorganisaties – als eenheid van analyse wordt genomen. Studies die simultaan de interacties tussen private en publieke actoren op meerdere niveaus in kaart brengen blijven eerder uitzonderlijk (uitzondering zijn Pappi en Henning)¹⁴. Het is eveneens moeilijk om zich op basis van het bestaande onderzoek een coherent beeld te vormen inzake de rol die nationale en Europese private actoren spelen bij de Europese beleidsvorming. Spelen nationale actoren een eerder indirecte (via hun nationale overheden) dan wel een directe rol (via de Europese Commissie) ? Leidt het toenemend belang van de betrokkenheid van Europese associaties bij de Europese beleidsvorming tot een afnemend belang van de nationale beleidsvormende processen ? Rond deze onderwerpen zijn allerlei, soms tegenstrijdige, opvattingen geformuleerd.

tisch standpunt wordt gekeken hoe simultane politieke processen op verschillende niveaus effecten hebben op politiek.

¹¹ PIERSON, P., *The Limits of Design : Explaining Institutional Origins and Change*, *Governance*, vol. 13, 2000, 475-499.

¹² GREENWOOD, J. *The Professions*, in J. GREENWOOD, M. ASPINWALL, *Collective Action in the European Union*, London, Routledge, 1998, 126-148.

¹³ MAZEY, S., RICHARDSON, J., *Promiscuous Policymaking : The European Policy Style ?*, in C. RHODES, S. MAZEY (eds.), *The State of the European Union, Vol. 3. Building a European Polity ?*, Boulder, Co, Lynne Rienner, 1995, 337-359.

¹⁴ PAPPI, F.U., HENNING, C.H.C.A., *The organisation of influence on the EC's common agricultural policy : A network approach*, *European Journal of Political Research*, vol. 36, 1999, 257-281.

Een vrij algemeen aangenomen stelling is dat de Europese beleidsruimte zich kenmerkt door een toenemend aantal Europese associaties, een toename die samenhangt met het stijgend aantal Europese bevoegdheden. Aspinwall argumenteert niettemin dat door de té zwakke besluitvormingsmechanismen binnen deze Europese organisaties er eerder een overwicht ontstaat van nationale private actoren¹⁵. Daardoor heeft het Europees niveau niet te maken met een "overload" maar met een "advocacy void" of een tekort aan input vanwege Europese private actoren. Grande en Kohler-Koch benadrukken daarentegen dat nationale private actoren eerder het slachtoffer zijn van het MLG-karakter van het EU-systeem¹⁶. Anders dan in hun eigen lidstaat beschikken ze niet over het vermogen om greep op het Europese systeem te krijgen. Kortom, de privileges die sommige private actoren hebben op het nationale niveau, verliezen ze op het Europese. Ze kunnen dit verlies eventueel compenseren door via nationale regeringen te werken. Ze kunnen trachten betrokken te raken bij talloze comités die de Commissie bijstaan bij de voorbereiding van voorstellen. Tenslotte kunnen ze pogen te wegen op de nationale implementatie van genomen beslissingen. Ook deze opportuniteiten worden door Kohler-Koch gerelativeerd omdat precies door meerlagigheid overheden op alle niveaus meer mogelijkheden hebben om zich tegen de druk van private actoren af te schermem¹⁷.

Ook empirisch onderzoek leidt tot tegenstrijdige vaststellingen. Verschillende auteurs concluderen dat door de verschuiving van de besluitvorming van het nationale naar het Europese niveau heel wat belangen per saldo hun toegang tot de beleidsvorming zien verslechteren. Het Europese systeem zou op een dermate manier gestructureerd zijn dat alleen Europese associaties of individuele bedrijven met een indrukwekkend vermogen toegang verwerven¹⁸. Kleinere en minder bemiddelde private actoren vallen Europees uit de boot en dit ondanks hun toegang op nationaal niveau. Omgekeerd toont Green Cowles dat grote bedrijven in hun gebrek aan toegang op het nationale niveau (omdat bv. werkgeversorganisaties en niet individuele bedrijven dergelijke geïnstitutionaliseerde toegang kregen in de meeste lidstaten) een belangrijke stimulans vonden om deze op het Europese niveau te gaan zoeken¹⁹.

¹⁵ ASPINWALL, M.A., Collective Attraction – the New Political Game in Brussels, in J. GREENWOOD, M. ASPINWALL, *Collective Action in the European Union*, London, Routledge, 1998, p. 197.

¹⁶ GRANDE, E., The State and Interest Groups in a Framework of Multi-Level Decision-Making: The Case of the European Union, *Journal of European Public Policy*, 3, 1998, 318-338; KOHLER-KOCH, B., o.c., 1996.

¹⁷ KOHLER-KOCH, B., o.c., 1996, 367; zie ook WINCOTT, D., Institutional Interaction and European Integration: Toward an Everyday Critique of Liberal Intergovernmentalism, *Journal of Common Market Studies*, vol. 33, 1995, p. 597-609

¹⁸ cf. GREEN COWLES, M., The Changing Architecture of Big Business, in J. GREENWOOD, M. ASPINWALL, *Collective Action in the European Union*, London, Routledge, 1998, p. 108-125.

¹⁹ Zoals zij het stelt: "A dissatisfaction with the national route of European policy making provided incentives for European big business to organise politically at the European level". *Ibidem*, p. 112

Volgens verschillende auteurs hebben bepaalde soorten belangen het gemakkelijker om gehoor te vinden bij de Europese beleidsvormers dan andere²⁰. Europees beleid is in sterke mate gericht op marktforming wat vooral interessant is voor de industrie en het bedrijfsleven zo wordt geargumenteed. Actoren uit deze sectoren weten, gegeven hun expertise, relevante technische informatie aan te leveren voor beleid gericht op competitieve deregulering. Streeck gaat bijvoorbeeld zo ver door te stellen dat economische belangen hun slag thuis halen door slechts een minimale of beperkte transnationale mobilisatie. Het lijkt inderdaad plausibel om te veronderstellen dat de afwezigheid van transnationale politieke mobilisatie vanwege het zakenleven de mogelijkheid tot bijvoorbeeld gestructureerd Europees sociaal overleg met de Europese vakbonden reeds a-priori uitsluit²¹.

Pollack argumenteert daarentegen dat de Europese Unie desondanks toch vele mogelijkheden schept, ook voor niet-economische belangen²². Hij vergelijkt daartoe de Europese Unie met het pluralistische politieke systeem van de Verenigde Staten en wijst op de grote hoeveelheid toegangsmogelijkheden, ook voor niet-economische belangen. Vanuit een soortgelijk perspectief hebben Marks en McAdam vier sociale bewegingen – de milieubeweging, de anti-nucleaire beweging, de vakbeweging en de regionalistische beweging – onderzocht en vergeleken²³. Ze stellen o.m. vast dat de milieubeweging en de regionalistische beweging, in vergelijking met de andere twee, op Europees niveau over veel toegang beschikken. Ze zien de verklaring o.a. in institutionele factoren op nationaal niveau. Eén van hun conclusies is dat sociale bewegingen met een lange geschiedenis van intense interactie met nationale publieke actoren, ze noemen de vakbonden, moeite hebben om zich transnationaal of Europees te manifesteren. Bewegingen waarvoor de binnenlandse politiek minder relevant is, o.a. omwille van een beperkte of zeer recente interesse vanwege publieke actoren, overstijgen gemakkelijker hun nationale oorsprong (bijvoorbeeld de milieubeweging). Een belangrijke factor zijn ook de opportuniteiten en stimuli die de Europese Commissie zelf creëert enerzijds en de mate waarin de divergentie of convergentie van de houding van de lidstaten een gemeenschappelijk beleid toelaat anderzijds.

²⁰ KOHLER-KOCH, B., o.c., 1994, p. 166-180; SCHARPF, F.W., Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States, in G. MARKS, F.W. SCHARPF, P.W. SCHMITTER, W. STREECK (eds.), *Governance in the European Union*, London, Sage, 1996, p. 15-39; STREECK, W., Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime, in G. MARKS, F.W. SCHARPF, P.W. SCHMITTER, W. STREECK (eds.), *Governance in the European Union*, London, Sage, 1996, p. 64-94.

²¹ Over UNICE – de overkoepelende Europese werkgeversassociatie – schrijft Streeck dan ook dat het “has no powers to negotiate on behalf of its members, and it is not seeking any since its organisational weakness represents a political strength in its relations not just with the Commission, but also and in particular with European unions”. STREECK, W., o.c., 1996, p. 91 (onze onderstreping); Voor een andere visie, zie FALKNER, G., *EU Social Policy in the 1990s*, London, Routledge, 1998.

²² POLLACK, M.A., Representing diffuse interests in EC policy-making, *Journal of European Public Policy*, vol. 4, 1997, p. 572-590.

²³ MARKS, G., MC ADAM, D., Social Movements and the Changing Structure of Political Opportunity in the European Union, in *West European Politics*, vol. 19, 1996, 249-278.

Een aantal studies stellen evenwel dat er ook bij de economische belangen institutionele *constraints* kunnen worden vastgesteld. Coen komt bij een studie over lobbying van bedrijven tot de conclusie dat het nationale niveau een belangrijk referentiekader blijft, maar ook dat "the flow of European policy into the national economy has had a distorting effect on the national institutional arrangements; with national channels providing new European roles and established channels losing their favoured position"²⁴. Hij merkt op dat bedrijven uit landen die zich kenmerken door sterk geïnstitutionaliseerde relaties met de overheid (bv. Frankrijk, Italië en Duitsland) meer tijd nodig hebben om in te zien dat de nationale routes aan belang inboeten. Bedrijven uit meer pluralistische stelsels (bv. UK en US) hebben zich sneller aangepast aan de Europese opportuniteiten.

De idee dat door Europese politieke opportuniteiten, gecombineerd met beperkte nationale opportuniteiten, bepaalde belangen meer betrokken raken bij het Europees beleid wordt door ander empirisch onderzoek verworpen. Een dergelijke nuance is te vinden bij de studie van Sidenius over Deense associaties²⁵. Sidenius' hypothese is dat door MLG het belang van de klassieke natiestaat als centraal referentiepunt vermindert. Dit leidt tot een afbrokkeling van de bestaande beleidsnetwerken op nationaal niveau. Doordat nationale groepen investeren in netwerken met de Europese instellingen (o.a. via Europese associaties) vermindert het aantal nationale netwerken. Op basis van een indrukwekkende hoeveelheid data verwerpt Sidenius deze hypothese. Er is inderdaad een toenemend belang van het Europees niveau. Sidenius stelt echter geen afname in het belang van het nationale referentiekader vast; integendeel hij observeert over de jaren heen een toename in de interacties tussen publieke en private actoren op het nationale niveau. Hij verklaart zijn bevindingen doordat binnenlandse interacties tussen private en publieke actoren een dermate geïnstitutionaliseerd karakter hebben dat ze quasi immuun worden voor veranderingen in de ruimere politieke omgeving. Bovendien functioneren binnenlandse ervaringen, zo stelt hij, als een leeromgeving voor de participatie in internationale settings²⁶. Een soortgelijk institutioneel perspectief wordt naar voren geschoven door Kohler-Koch in een studie over de wijze waarop associaties het Europees Parlement en de Europese Commissie beïnvloeden²⁷. Kohler-Koch stelt dat de transformatie van governance *path-dependent* is en dat de "growing role of the EU has not left the national battle fields void". Ze stelt dat MLG ertoe heeft geleid dat er op alle niveaus een toename is van politieke activiteit en dat actoren beleidsnetwerken uitbouwen op verschillende niveaus tegelijkertijd.

²⁴ COEN, D., The European Business Interest and the Nation State : Large-firm Lobbying in the European Union and Member States, in *Journal of Public Policy*, vol. 18, 1998, 97-98.

²⁵ SIDENIUS, N.C., Business, Governance Structures and the EU, in B. KOHLER-KOCH, R. EISING (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*, London, Routledge, 1999, p. 177-178.

²⁶ Zie ook SCHMIDT, V.A., National Patterns of Governance Under Siege, in B. KOHLER-KOCH, R. EISING (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*, London, Routledge, 1999, p. 155-172.

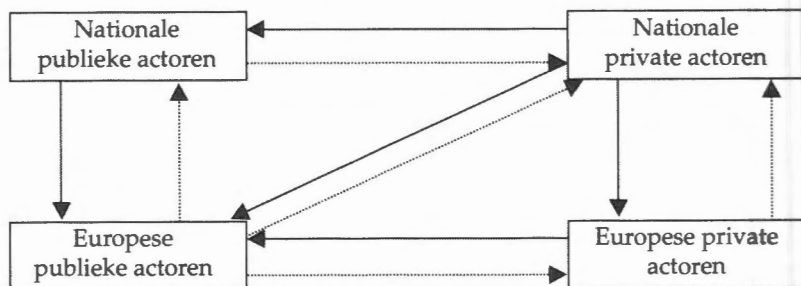
²⁷ KOHLER-KOCH, B., Organized Interests in the EC and the European Parliament, *European Integration Online Papers (EIOP)*, Vol. 1, 1997, <http://eiop.or.ac.at/>

IV. Een empirische studie vanuit een Belgische context

A. Operationalisering van MLG

Het onderliggende basisprincipe van MLG is dat actoren in minstens twee processen betrokken zijn : een binnenlands beleidsproces en een Europees beleidsproces. MLG betekent aldus voor de actoren dat meerdere invloedskanalen simultaan kunnen of moeten worden opengehouden. Eén van de gevolgen is dat politieke actoren tegelijkertijd object en subject van politiek handelen zijn. Actoren participeren aan de beleidsvorming, maar zijn tegelijkertijd ook een kanaal waarlangs andere actoren invloed uitoefenen²⁸. Deze vaststelling geldt in het bijzonder voor nationale publieke actoren en voor Europese private actoren. Nationale politici trachten, via hun betrokkenheid bij de Raadbesluitvorming te wegen op Europese beleidsuitkomsten, maar worden tegelijkertijd onder druk gezet door o.a. nationale private actoren. Europese associaties oefenen invloed uit op de Europese Commissie en zijn op hetzelfde moment een kanaal waarlangs nationale associaties invloed pogen uit te oefenen op Europa.

Figuur 1. Politiek handelen in een meerlagig systeem



Legende: —————> invloedspogingen via politiek handelen
←----- reactie en anticipatie op politiek handelen

Vertrekkende van nationale private actoren zijn er algemeen genomen drie mogelijke routes : 1) de nationale route, 2) de indirecte supranationale route via Europese associaties en 3) de directe supranationale route²⁹. Deze drie routes zijn niet mutueel exclusief en kunnen worden gecombineerd³⁰. Dit perspectief van

²⁸ ASPINWALL, M.A., GREENWOOD, J., Conceptualising Collective Action in the European Union, in J. GREENWOOD, M. ASPINWALL, *Collective Action in the European Union*, London, Routledge, 1998, p. 1-30.

²⁹ PAPPI, F.U., HENNING, C.H.C.A., o.c., 1999, p. 262-264.

³⁰ Het gaat hier natuurlijk om een schematische vereenvoudiging. Nationale private actoren kunnen ook rechtstreeks invloed uitoefenen op regeringen van andere lidstaten. Tevens kunnen ze via Europese associaties trachten te wegen op de regeringen van de andere lidstaten. Regeringen

beleidsbeïnvloeding langs drie potentiële routes geeft een overzicht van het onderzoeksdesign waarin we rekening houden met vier categorieën: de Belgische publieke actoren, de Belgische private actoren, de Europese publieke actoren en de Europese private actoren. De Europese publieke actoren worden geconfronteerd met het politieke handelen van nationale private en publieke actoren enerzijds en van Europese private actoren anderzijds. Daarenboven proberen nationale associaties en sociale bewegingen via de nationale overheid invloed te krijgen op het Europese niveau. Ook trachten ze het Europese niveau te beïnvloeden via de Europese koepels of verbanden waarvan ze lid zijn.

B. Operationalisering van de steekproef

In totaal werden 403 publieke en private actoren aangezocht voor een interview. Interviews met 343 respondenten (responsratio van 85 %) vonden plaats in de loop van 1999. Respondenten werden opgevat als informanten die ons inlichtingen bezorgden over het reilen en zeilen binnen hun organisatie, de betrokkenheid van hun organisatie bij het Europees beleid en de relaties van hun organisatie met andere organisaties en de overheid. Telkens werd een sleutelpersoon geïnterviewd, d.i. iemand die over een goede kennis beschikt inzake de organisatie, voldoende lang in de organisatie actief is en betrokken is bij de beleidsvorming en politiek beïnvloedingswerk. Belangrijk vanuit een theoretisch oogpunt is de onderverdeling van de steekproef in diffuse en specifieke belangen³¹.

Tabel 1. Steekproef, diffuse en specifieke belangen

	Steekproef		Respons
	N	N	Respons %
Private actoren			
Belgische specifieke belangen	45	42	93
Belgische diffuse belangen	71	64	90
Europese specifieke belangen	42	40	95
Europese diffuse belangen	40	35	88
Publieke actoren			
Belgische politieke actoren (partijkaders en parlementsleden)	45	37	82
Belgische ambtelijke actoren (kabinetten en ambtenaren)	49	43	88
Europese politieke actoren	45	25	56
Europese ambtelijke actoren	65	57	88
Totaal	403	343	85

zouden in theorie ook via Europese associaties invloedspogingen kunnen ondernemen. Onze data duiden evenwel aan dat deze routes amper worden gebruikt.

³¹ OLSON, M., *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Harvard University Press, 1971; Voor een Europese toepassing zie BURSENS, P., *De Europese lobby's en de Europese instellingen*, *Res Publica*, vol. 38, 1996, p. 113-134; POLLACK, M.A., o.c., 1997, p. 572-590.

De eersten, ook "non-producer interests" of "public interest groups" genoemd, kenmerken zich doordat ze over geen welomschreven achterban beschikken, maar eerder belangen verdedigen die brede segmenten van de samenleving omvatten. Het zijn de actoren die opkomen voor andere dan in hoofdzaak sociaal-economische belangen. Typische voorbeelden zijn milieuorganisaties (bijvoorbeeld de *Bond Beter Leefmilieu*), consumentenorganisaties (bijvoorbeeld *European Community en Consumer Cooperatives*) en derdewereldorganisaties (bijvoorbeeld het NCOS, nu 11.11.11). Ook politiek-culturele bewegingen, bijvoorbeeld Vlaamse strijdverenigingen of bewegingen die de Europese eenmaking promoten, werden onder deze categorie gesitueerd. In de politiekwetenschappelijke literatuur wordt verondersteld dat deze associaties zich kenmerken doordat ze, in tegenstelling tot bijvoorbeeld het zakenleven of de vakbonden, minder "selective incentives" aanbieden aan hun leden of sympathisanten. Er wordt doorgaans ook aangenomen dat, o.a. door het diffuse karakter van de belangen, de leden van deze associaties moeilijker te mobiliseren zijn³².

Specifieke belangen, ook sociaal-economische belangen of "producer interest groups" genoemd, kenmerken zich door hun welomschreven achterban met een duidelijk te identificeren plaats in het sociaal-economisch gebeuren. De leden of sympathisanten van deze belangen zijn duidelijker afgebakend en geconcentreerd. Voorbeelden zijn vakbonden, werkgeversorganisaties en associaties die een bepaalde economische sector voor hun rekening nemen (bijvoorbeeld telecommunicatie, landbouw, kleine en middelgrote ondernemingen). Verschillende van deze belangen (bijvoorbeeld het VBO, het ABVV, het ACV en het ACLVB, het UNIZO en de Boerenbond) zijn goed gekend omdat ze tevens in hun formele hoedanigheid als sociale partners een prominente positie innemen binnen het nationale, maar ook het Europese sociaal-economisch beleidsproces³³.

Dit onderscheid is in de literatuur rond Europese belangenvertegenwoordiging meermaals onderzocht (zie boven). Eerder Belgisch onderzoek stelde reeds vast dat diffuse belangen in mindere mate het Europees beleid opvolgen. Het bleek althans dat diffuse belangen doorgaans minder onderdelen (d.i. werkgroepen e.d.) hebben die zich toeleggen op Europees beleid en minder personeel investeren om Europese materies op te volgen³⁴. Onze recente gegevens tonen eveneens een samenhang tussen het type actor en de periode waarin die zich transnationaal of Europees ging organiseren. Van de Belgische specifieke belangen sloot 63 % zich reeds vóór 1986 (Europese Eenheidsakte) aan bij een Europese associatie. Slechts

³² Om dit te illustreren verwijst Olson naar Key : "the lobbyists for electric utilities, for example, are eternally on the job; the lobbyists for the consumers of this monopolistic service are ordinarily conspicuous by their absence". OLSON, M., o.c., 1971, p. 127-128, zie ook p. 133-135; KEY, V.O., *Politics, Parties, and Pressure Groups*, New York, Crowell, 1952; zie ook JORDAN, G., *What Drives Associability at the European Level? The Limits of the Utilitarian Explanation*, in J. GREENWOOD, M. ASPINWALL, *Collective Action in the European Union*, London, Routledge, 1998, p. 36.

³³ FALKNER, G., o.c., 1998.

³⁴ BEYERS, J., *Permissieve consensus, maatschappelijk debat en het draagvlak van de Europese Unie*, *Res Publica*, vol. 38, 1998, p. 263-266; zie ook BURSENS, P., o.c., 1998.

34 % van de diffuse belangen was vóór de Eenheidsakte reeds lid van een Europese associatie. Deze bevinding confirmeert eerdere empirische observaties en duidt eveneens aan dat sommige sectoren een langere periode van socialisatie in Europese materies hebben dan andere³⁵. De vraag is bijgevolg of dit onderscheid zich tevens vertaalt in de feitelijke dagdagelijkse betrokkenheid bij de Europese beleidsvorming.

C. Uitwerking van politieke interdependentie

Om politieke interdependentie tussen het Belgische en Europese niveau te operationaliseren hanteren we een actor-gecentreerde benadering³⁶. Onze primaire interesse gaat bijgevolg naar de activiteiten die politieke actoren ontwikkelen wanneer ze geconfronteerd worden met Europese beleidskwesities. De uitwerking gebeurt in drie stappen.

Eerst kijken we univariaat naar de netwerken die actoren initiëren naar aanleiding van concrete beleidsgebeurtenissen (*multi-level* netwerken, sectie 5.1). Daarna onderzoeken we hoe Belgische private actoren netwerken op verschillende niveaus combineren in een algemene strategie (5.2). Op basis van deze beschrijvende analyse komen we tot de conclusie dat Europeanisering niet betekent dat nationale beleidsnetwerken aan belang inboeten, integendeel. Vanuit dat perspectief verwerpen we de veronderstelling dat integratie in de Europese beleidssettings leidt tot desintegratie van nationale beleidssettings. Het verhaal is hier evenwel nog niet af. Er zijn immers een aantal problemen met het gangbare onderzoek waarop onze centrale hypothese voorbouwt.

Het meeste totnogtoe uitgevoerde onderzoek baseert zijn bevindingen op observaties langs de zijde van de private actoren. Dit gebeurt bijvoorbeeld concreet door het interviewen van vertegenwoordigers van associaties allerhande. Dergelijke gegevens laten evenwel de door publieke actoren geïnitieerde netwerken met private actoren onderbelicht. In dit onderzoek gaan we er van uit dat de netwerken van publieke actoren een context, de institutionele omgeving, creëren waarbinnen de private actoren handelen. De bestaande studies baseren zich ook op één enkele sector (b.v. landbouw, sociaal beleid of milieu) of één type actor (bijvoorbeeld bedrijven, business associaties of milieuorganisaties). Deze methodologische keuze wordt veelal verantwoord vanuit de veronderstelling dat door de functionele aard van de Europese beleidsvorming elke sector eigensoortige kenmerken heeft en

³⁵ ASPINWALL, M.A., GREENWOOD, J, Conceptualising Collective Action in the European Union in J. GREENWOOD, M. ASPINWALL, *Collective Action in the European Union*, London, Routledge, 1998, p. 1-30; KOHLER-KOCH, B., QUITTKAT, C., *Intermediation of Interests in the European Union*, Mannheim, Arbeitspapiere-Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, 1999.

³⁶ SCHARPF, F.W., *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, Westview Press, Theoretical Lenses on Public Policy Series, 1997; MAYNTZ, R., *Organizations, Agents and Representatives*, in M. EGEBERG, P. LAEGREID (eds.), *Organizing Political Institutions, Essays for Johan P. Olsen*, Oslo, Scandinavian University Press, 1999, 81-92.

daardoor onvergelykbaar is met andere sectoren. Hoewel de functionele aard van de Europese beleidsvorming moeilijk kan worden ontkend, hebben we dit evenwel niet als uitgangspunt genomen. Het laat immers niet toe te toetsen welke precies de verschillen zijn tussen verschillende types van associaties.

De voorgaande overwegingen hebben ons ertoe bewogen eveneens te kijken in welke mate de activiteiten van private actoren worden bepaald door de institutionele inbedding evenals door de aard van het verdedigde belang. In 5.3. tonen we aan dat de institutionele inbedding een verschil maakt, maar dat er eveneens redenen zijn om aan te nemen dat dit effect varieert naargelang we te doen hebben met specifieke of diffuse belangen.

V. Politieke interdependentie als een uiting van MLG

A. *Beleidsnetwerken in een meerlagige context*

Tijdens de interviews werd via een reeks vragen gepeild naar de betrokkenheid van actoren bij drie belangrijke beleidsgebeurtenissen die werden geselecteerd uit een lijst met 29 gebeurtenissen. De gegevens die we hier rapporteren betreffen evaluaties van verschillende actor-event interacties van Belgische actoren. Concreet gaat het om 478 Belgische evaluaties (281 van private actoren en 197 van publieke actoren). Bij deze evaluaties werd telkens gevraagd welk type actor werd geconsulteerd voor de beïnvloeding van de beleidsuitkomsten. Elders in het interview werd gepeild naar de evaluatie van deze netwerken in het licht van hun invloed op de beleidsuitkomsten. De gegevens inzake het invloedsgenererende karakter van netwerken worden slechts bondig in de tekst voorgesteld.

In tabel 2 worden de antwoorden weergegeven waarbij een onderscheid tussen diffuse en specifieke belangen, en politieke (politici en politieke partijen) en administratieve actoren (kabinetten en besturen) wordt gemaakt. De gegevens betreffen eenvoudige dichotome coderingen (wel of geen netwerk). Hoe hoger het percentage, hoe meer actoren, naar aanleiding van relevante gebeurtenissen, netwerken uitbouwden met de categorieën die tijdens het interview werden voorgelegd. We beperken de bespreking tot drie grote potentiële toegangsmogelijkheden: 1) men kan via binnenlandse netwerken toegang pogen te krijgen tot de Raad, 2) men kan werken via Europese associaties of 3) men kan kiezen voor een meer Europese strategie via netwerken met de Europese Commissie of het Europees Parlement.

De meeste netwerken van Belgische actoren situeren zich nog steeds op het binnenlandse niveau. Zowel diffuse als specifieke belangen initiëren frequent netwerken met andere associaties op ofwel Belgisch-federaal, Vlaams of Waals-Franstalig niveau. Algemeen genomen geldt dat er zeer weinig private actoren zijn die op hun eentje het beleid trachten te beïnvloeden. Het is via netwerken met anderen dat collectief wordt gehandeld. Vele van onze respondenten menen

trouwens dat het vormen van nationale coalities invloedsbevorderend werkt (63 %).

Belangrijk is tevens dat nationale private actoren in eerste instantie toegang tot Europa trachten te krijgen via contacten met nationale, en in België ook subnationale, overheden. Deze strategie is aangewezen omdat vertegenwoordigers van nationale regeringen onderhandelen, beslissen en stemmen in de Raad van Ministers. Ambtenaren en kabinetsmedewerkers op het federale niveau worden in grote aantallen (45 tot 80 %) gecontacteerd door zowel publieke als private actoren. De netwerken van private actoren met subnationale overheden zijn beperkter. Dit is niet enkel het gevolg van het feit dat een deel van de associaties materies behartigt die tot nu toe in hoofdzaak tot de bevoegdheid behoren van de federale overheid (o.m. sociale zaken, Europees milieubeleid, fiscaliteit, landbouw-prijzenbeleid etc.), maar ook van het gegeven dat de federale overheid formeel

Tabel 2. Multi-level netwerken

	Belgische actoren (N=478)				Guttmanschaal H=.41, Rho=.80 Private actoren	
	BSPE N=100	BDIF N=181	BADM N=113	BPOL N=87	rang	H _i
1. Associaties ...						
Op Belgisch niveau (gehercodeerd)	65.8	67.0	50.5	56.3	1	.57
In andere lidstaten	8.2	21.2	3.9	17.6	7	.35
Europese associaties	43.3	43.0	15.7	30.6	3	.32
2. Belgische parlementairen of partij- en ...	21.4	46.7	33.7	42.4	6	.41
3. Ambtenaren of kabinetten						
Subnationale overheden	39.8	37.0	62.4	41.2	5	.33
Federale overheid	52.0	45.5	85.1	44.7	2	.51
Belgische PV	12.2	11.5	62.4	8.2	9	.46
4. Europese instellingen						
De Europese Commissie	29.6	10.3	43.6	14.1	7	.30
Het Europees Parlement	38.8	40.0	29.7	48.2	4	.39
PV's van de Lidstaten	3.1	3.6	22.8	8.2	11	.52
Comité van de Regio's	5.1	1.2	3.0	7.1	12	.44
Economisch en Sociaal Comité	16.3	3.6	5.0	4.7	10	.51

- BSPE : Belgische specifieke belangen, BDIF : Belgische diffuse belangen, BADM : Belgische administratieve elites (b.v. ambtenaren, diplomaten en kabinetsmedewerkers), BPOL : Belgische parlementsleden federaal en subnationaal inclusief stafmedewerkers van politieke partijen
- eerste vier kolommen geven het aantal keer (in percentages) dat een type partner door actoren werd gecontacteerd naar aanleiding van de geselecteerde events
- laatste twee kolommen geven de uitkomst van een Guttmanschaal-analyse op basis van Loevinger's H (zie sectie 5.2)

juridisch verantwoordelijk is voor de coördinatie en het vastleggen van de Belgische positie in de Raad³⁷.

Hoewel vele nationale private actoren een beroep doen op nationale publieke actoren mogen we er niet van uitgaan dat binnenlandse netwerken wat betreft invloed de belangrijkste kanalen vormen. Dat blijkt onrechtstreeks uit de beoordeeling van diverse nationale netwerken inzake invloedsgeneratie. Het zijn vooral ambtelijke netwerken met de federale overheid die, volgens de respondenten, leiden tot invloed (74 %). Andere binnenlandse netwerken, bijvoorbeeld met politici of politieke partijen en met ambtenaren van de subnationale overheden, worden in aanzienlijk mindere mate als invloedsgenerend beschouwd (tussen 31 en 46 %). In ieder geval worden ze beduidend minder als invloedrijk beschouwd dan netwerken met bijvoorbeeld de Europese Commissie, het Europees Parlement of de Europese associaties (tussen 65 en 80 %).

Het belang dat gehecht wordt aan Europese actoren is begrijpelijk. Uitsluitend toegang hebben tot de Raad (via nationale vertegenwoordigers) is nogal eenzijdig en loopt het risico van verminderd succes. Raadsbesluitvorming is namelijk één van de vele stadia in het beleidsvormende proces en andere instituties, meer bepaald het Europees Parlement en de Europese Commissie, doen reeds hun zeg in andere, soms vroegere, stadia van de beleidsvorming³⁸. Europese associaties worden frequent geraadpleegd door de Europese instellingen en zijn daarom interessante partners. Belgische private actoren hebben ook extra redenen om niet al hun kruid te verschieten op de Belgische participatie in de Raad. België is een klein land met een eerder beperkt stemgewicht en de kans dat België uiteindelijk doorweegt in de stemming is, hoewel niet onbestaande, toch relatief klein.

Een *tweede strategie* voor nationale private actoren is het zich aansluiten bij en contact zoeken met een Europese koepelorganisatie. Ongeveer 75 % van de geïnterviewde associaties is lid van zo'n organisatie. Het belang hiervan blijkt verder wanneer wordt gepeild naar de meest effectieve vormen van politiek handelen; 79 % zegt dat het vormen van allianties en coalities met andere organisa-

³⁷ Dit laatste verklaart mede waarom de relaties van ambtelijke actoren met andere ambtelijke actoren van zowel de subnationale overheden, de Belgische Permanente Vertegenwoordiging als de federale overheid zo intens zijn. Het Belgisch standpunt komt immers tot stand na een relatief ingewikkeld ambtelijk proces. Voor details zie KERREMANS, B., *Intergovernmentalism and Coordination of Belgium's EU Policies*, in H. KASSIM, B.G. PETERS, V. WRIGHT (eds.), *National Coordination in the EU: The National Level*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 182-200; KERREMANS, B., *Determining a European Policy in a Multi-Level Setting: The Case of Specialized Coordination in Belgium, Regional and Federal Studies*, vol. 10, 2000, p. 36-61; KERREMANS, B., BEYERS, J., *Belgium: The Dilemma between Cohesion and Autonomy*, in: K. HANF, R.B. SOETENDORP (eds.), *Adapting to European Integration: Small States and the European Union*, Harlow, Longman, 1998, p. 14-35.

³⁸ TSEBELIS, G., *Maastricht and the Democratic Deficit*, in P. MOSER, G. SCHNEIDER, G. KIRCHGÄSSNER (eds.), *Decision Rules in the European Union. A Rational Choice Perspective*, Houndmills, McMillan, p. 16-42

ties op het Europees niveau een invloedsgenererende strategie is³⁹. Het wekt dan ook geen verbazing dat contacten met Europese koepels frequent voorkomen. De gegevens suggereren zelfs dat deze netwerken in een aantal gevallen frequenter voorkomen dan netwerken met bijvoorbeeld nationale politici enerzijds en subnationale politici of ambtenaren anderzijds.

Het belang van Europese organisaties voor nationale organisaties is ook te verwachten gezien de positie van de Europese organisaties in de Europese netwerken. Over het algemeen rapporteren vertegenwoordigers van de Europese groepen vele netwerken met andere Europese groepen, met de Europese Commissie en het Europees Parlement (50 tot 75 % van de evaluaties). Bovendien zijn Europese associaties tevens belangrijke gesprekspartners voor de ambtenaren van de Europese Commissie en vooral voor de leden van het Europees Parlement (50 tot 65 % van de evaluaties). Kortom, een nationale private actor die op de hoogte wil blijven van Europese ontwikkelingen heeft meer kans antwoord op vragen te krijgen bij de Europese koepels dan bij nationale politici. Uit antwoorden elders tijdens de interviews blijkt trouwens dat, naast beleidsbeïnvloeding, Europese associaties een belangrijke taak vervullen in het doorspelen van allerlei belangwekkende informatie inzake Europa naar de nationale associaties. Zo stelt 43 % dat de uitwisseling van informatie inzake Europees beleid "zeer belangrijk" is. Hulp bij het krijgen van rechtstreekse toegang tot de Europese instellingen, technische adviezen of assistentie bij het uitwerken van rechtstreekse contacten met andere Europese associaties daarentegen is in respectievelijk 18, 10 en 16 % "zeer belangrijk"⁴⁰.

Een *derde strategie* bestaat uit het ontwikkelen van netwerken met de Europese Commissie en het Europees Parlement. Het voordeel, vooral van contacten met de Europese Commissie o.w.v. het initiatiefmonopolie, is de betrokkenheid in een relatief vroeg stadium van de beleidsvorming. Door de successieve uitbreiding van meerderheidstemmingen in de Raad sinds de Europese Eenheidsakte van 1986 en de toenemende formele invloed van het Europees Parlement o.a. via de samenwerkingsprocedure, en vooral door de medebeslissingsprocedure, is het nut om de inspanningen te beperken tot het overtuigen van één, meestal de eigen, lidstaat beduidend afgenomen. Gezien Europese verkiezingen nationaal worden georganiseerd, is er wat betreft het Europees Parlement de bekendheid van verschillende parlementsleden bij een nationaal publiek van private actoren. Bovendien zijn de Europese parlementsleden voor hun eventuele herverkiezing (of indien ze zich na

³⁹ Toch zijn er een aantal nadelen en kosten verbonden aan deze strategie. Exclusief terugvallen op dit type netwerken heeft als gevolg dat actoren te afhankelijk worden van Europese koepels en dat specifieke nationale gevoeligheden, indien deze aanwezig zijn, verwateren in een soort Europees algemeen gemiddelde. Trouwens, de meest gehoorde klacht bij Belgische organisaties die lid zijn van een Europese koepel is dat, ondanks de algemene positieve evaluatie van het lidmaatschap, diepgewortelde nationale verschillen het functioneren van de Europese groep verstoren (47 %).

⁴⁰ Zie ook SIDENIUS, N.C., A collective action problem? Danish interest associations and Euro groups, in J. GREENWOOD, M. ASPINWALL, *Collective Action in the European Union*, London, Routledge, 1998, p. 81-107.

hun Europees mandaat kandidaat stellen voor een nationaal mandaat) afhankelijk van een binnenlands kiespubliek. Daarom is het onderhouden van een goede band met het nationale speelveld voor Europese parlementsleden noodzakelijk. De kans dat verzuchtingen van nationale groepen gehoord worden in het Europees Parlement is bijgevolg relatief groot.

De gegevens bevestigen deze verwachtingen enigszins. Zeker voor de specifieke belangen geldt dat ze relatief intense pogingen ondernemen om toegang te krijgen tot het Europees niveau en meer bepaald tot de Commissie (30 %) en het Europees Parlement (39 %). Bij de specifieke belangen liggen deze Europese inspanningen zelfs hoger dan de inspanningen die men doet om bijvoorbeeld nationale politici te consulteren. Bovendien bevestigen de resultaten de veronderstelling dat het Europees Parlement door nationale groepen gemakkelijker wordt aangezocht dan de Europese Commissie. Zeker voor diffuse belangen is dit het geval met als gevolg dat hun Europese strategie misschien iets minder gespreid en nogal uitdrukkelijk gefocust is op het Europees Parlement (40 %).

B. Structurering van multi-level netwerken

Uit tabel 2 spreekt de impliciete veronderstelling dat actoren geneigd zijn om bepaalde activiteiten (gemakkelijkere, conventionele, goedkopere, invloedrijkere ...) sneller te gebruiken dan andere (moeilijkere, niet-conventionele, duurder, niet-invloedrijke ...). De hypothese is dat de keuze van actoren voor netwerken wordt bepaald door een latent continuüm dat redelijk stabiel of onafhankelijk staat van de concrete actor en de concrete gebeurtenis waarbij die actor betrokken is. Het gaat om telkens weerkerende patronen in het handelingsrepertoire. De veronderstelling van zo'n latent continuüm wordt getest met een Guttman-schaal waarbij een theoretische veronderstelling inzake de onderlinge ordening van de items getoetst wordt. De essentie komt er, kort gezegd, op neer dat indien een respondent een positief antwoord geeft op een "moeilijke" vraag er ook een positief antwoord is op een "gemakkelijke" vraag. Omdat we ons wensen te concentreren op de inhoudelijke uitkomsten laten we details inzake data-analytische overwegingen bewust achterwege. Er kan van worden uitgegaan dat de gegevens in voldoende mate voldoen aan de vereisten van een Guttman-schaal waardoor de verschillende types netwerken worden samengevat in één schaal die de *multi-level* netwerken van actoren meet (zie de laatste twee kolommen van tabel 2). De score op deze schaal geeft een idee van de uitgebreidheid van de netwerken op twee vlakken, namelijk de diversiteit en de mate waarin ze verschillende beleidsniveaus overschrijden.

Hoe hoger de score, hoe meer actoren op meerdere niveaus werden gecontacteerd door de respondent. Een hoge score betekent dat de actor geneigd is tot het uitbouwen van allerlei *multi-level* netwerken. Een lage score betekent dat de actor geen of weinig netwerken uitbouwt, zich daarbij beperkt tot het binnenlandse beleidsniveau en eventueel opteert voor de eerder voor de hand liggende of "gemakkelijke" Europese netwerken (met het Europees Parlement of Europese

associaties). Contacten van Belgische private actoren met de Belgische Permanente Vertegenwoordiging bijvoorbeeld zijn een uiting van een sterk *multi-level* netwerk omdat dit correspondeert met een hoge schaalscore. Contacten met het Europees Parlement en met de Europese associaties zijn vanuit dit perspectief de "gemakkelijkere" *multi-level* netwerken. Nog anders gezegd, een actor die geen netwerken met het Europees Parlement of de Europese Commissie ontwikkelt, komt niet gauw terecht bij de Permanente Vertegenwoordiging. Vanuit hetzelfde perspectief blijkt de relatief perifere positie van binnenlandse politieke actoren. Contacten met andere nationale private actoren, Europese associaties, het Europees parlement, de federale administratie en de besturen van deelgebieden worden door binnenlandse private actoren "hoger" aangeschreven dan netwerken met politici.

Deze analyse leidt tot twee enigszins verschillende conclusies. Ten eerste valt op dat vanuit het perspectief van de Belgische private actoren netwerken met het Europees Parlement en de Europese associaties zeer belangrijk zijn. Ze zijn in zekere zin belangrijker dan de netwerken met een aantal binnenlandse actoren. Vanuit dat perspectief zijn de gegevens een bevestiging van de veronderstelling dat Europeanisering leidt tot een afnemend belang van nationale beleidsnetwerken. We menen echter dat een dergelijke conclusie niet te snel mag getrokken worden op basis van de gegevens. Zo kunnen de netwerken van nationale associaties met het Europees Parlement worden geïnterpreteerd als "netwerken met nationale MEP's". Het lijkt verder ook correcter om te concluderen dat de gevolgen van Europeanisering op de nationale beleidsnetwerken varieert al naargelang het type actor. De netwerken tussen private actoren onderling blijven van belang evenals de netwerken met de federale administraties. Netwerken met binnenlandse politici daarentegen lijken, in vergelijking met Europese associaties en MEP's, aan belang in te boeten. De tweede algemene conclusie is dat, ondanks het belang van Europese associaties en MEP's, de meeste netwerken zich primair vormen binnen één beleidsniveau en dat, pas nadat deze netwerken zijn gevormd, actoren *multi-level* netwerken gaan uitbouwen. Voor nationale actoren kan dit bijvoorbeeld betekenen dat hun Europese netwerken een functie zijn van de mate waarin ze institutioneel ingebed zijn in een nationale beleidsomgeving.

C. Institutionele inbedding en betrokkenheid bij Europa

De centrale hypothese is dat de *multi-level* netwerken van private actoren een functie zijn van hun structurele positie in de beleidsruimte. Grosso modo kunnen twee tegengestelde hypothesen worden afgeleid van deze algemene veronderstelling. Een eerste hypothese legt de nadruk op *path dependency* en stelt dat een stevige nationale institutionele inbedding een voorwaarde is voor het ontwikkelen van Europese netwerken (persistentie-hypothese). De tweede hypothese ziet de nationale institutionele inbedding als een *constraint* of een hindernis. Actoren die hun beleidsstrategieën te veel richten op nationale beleidsnetwerken vinden geen ruimte om daarnaast nog Europese netwerken te ontwikkelen. Actoren met weinig nationale institutionele inbedding ontwikkelen daarentegen meer Europese activiteit als compensatie voor hun beperkte nationale toegang (compensatie-

hypothese). "Europees gaan" is een potentiële vluchtroute voor actoren die nationaal moeilijk toegang vinden tot de besluitvormers.

In deze sectie onderzoeken we of *multi-level* netwerken worden voorspeld door de institutionele inbedding. We controleren eveneens of de relatie tussen deze twee concepten wordt gemodereerd door het onderscheid tussen diffuse en specifieke belangen. Daartoe werken we in drie stappen. Eerst wordt gekeken hoe we het theoretisch concept "institutionele inbedding" operationaliseren en meten. Daarna onderzoeken we het effect van het onderscheid tussen specifieke en diffuse belangen op zowel inbedding als *multi-level* netwerken. Tenslotte kijken we of en in welke mate de correlatie tussen inbedding en *multi-level* netwerken verschilt voor specifieke en diffuse belangen.

Institutionele inbedding verwijst naar de omgeving waarin private actoren handelen. We nemen aan dat deze omgeving wordt geconstrueerd door het handelen van de actoren zelf en meer bepaald de mate waarin publieke actoren openstaan voor input vanuit private actoren. Sommige publieke actoren staan sterker open voor private actoren dan andere. Er kan eveneens sprake zijn van selectiviteit, d.i. bepaalde belangen krijgen sneller toegang tot de besluitvormers dan andere. Het aantal publieke actoren dat geïnteresseerd is in een private actor wordt gezien als de institutionele inbedding van deze laatste. De respondenten-publieke actoren screenden tijdens het interview een lange lijst private actoren die overeenkwam met de daadwerkelijk geïnterviewde private actoren. Zo werd voor elke respondent-private actor een individuele score berekend overeenkomstig het totaal aantal publieke actoren dat contact heeft/had met deze private actor. De grootte van deze score wordt geïnterpreteerd als de institutionele inbedding van de actor of de mate waarin publieke actoren zeggen zelf contacten te onderhouden met de geïnterviewde private actor⁴¹.

Er werden twee verschillende scores voor institutionele inbedding bepaald. De eerste score is vrij eenvoudig en betreft de institutionele inbedding van de geïnterviewde private actoren op respectievelijk het Belgische niveau. De tweede score is iets complexer. Zoals we eerder stelden is 75 % van de geïnterviewde Belgische private actoren lid van een Europese associatie. Op basis van de inbedding van de Europese associaties is voor elke Belgische private actor een score bepaald die overeenkomt met de Europese inbedding van de Belgische organisatie. De institutionele inbedding van COPA, de Europese associatie van landbouwersorganisaties, op Europees niveau is bijvoorbeeld 43. De Europese inbedding van de Boerenbond als lid van COPA is bijgevolg 43. Volgens ons is een dergelijke score verfijnder dan een dummyvariabele die een eenvoudig onderscheid maakt tussen al dan niet lid zijn van een Europese associatie. Deze score

⁴¹ Achter deze manier van data-conceptie zit een uitgebreide theoretische en methodologische literatuur waarvan we in dit kader geen verslag geven. Voor inleidende literatuur ter zake zie KNOKE, D., KUKLINKSI, J., *Network Analysis*, London, Sage, 1983; SCOTT, J., *Social Network Analysis*, London, Sage, 1991; WASSERMAN, S., FAUST, K., *Social Network Analysis. Methods and Applications*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

neemt immers de Europese inbedding van de overkoepelende Europese associatie mee in rekening.

Tabel 3. Institutionele inbedding, multi-level netwerken, specifieke en diffuse belangen (Belgische private actoren)

	Specifieke belangen		Diffuse belangen		Verskil tussen gemiddelden
	\bar{x}	s	\bar{x}	s	df=1
Belgische institutionele inbedding (N=106 actoren)	1.07	.93	.43	.71	F=14.96(p=.0002)
Europese institutionele inbedding (N=106 actoren)	1.07	1.39	.12	.83	F=19.23(p=.0001)
Multi-level netwerken (N=281 keren de betrokkenheid bij events)	.04	1.03	-.10	1.02	F=1.17(p=.2812)

– gemiddelden (\bar{x}), standaardafwijking (s) en F-toets op verschil tussen gemiddelden

Verschillen diffuse en specifieke belangen inzake de gerapporteerde *multi-level* netwerken en hun inbedding? Uit vroeger empirisch onderzoek weten we dat diffuse belangen zich later hebben geïntegreerd in de Europese beleidsvorming. Vanuit deze vaststelling is het plausibel te veronderstellen dat de Europese socialisatie van deze actoren gemiddeld genomen van recentere datum is. Bijgevolg zijn hun Europese activiteiten minder geëlaboreerd. Op basis van onze gegevens dienen we evenwel deze veronderstelling te verwerpen (tabel 3). Er zijn amper verschillen tussen de meerlagigheid van de netwerken van de diffuse en specifieke belangen. De *multi-level* netwerken van Belgische diffuse belangen zijn weliswaar iets lager dan die van de specifieke belangen, maar we kunnen we niet stellen dat het hier gaat om een zeer groot of substantieel verschil.

De tweede vaststelling betreft de institutionele inbedding van de actoren (zie tabel 3). Op het Belgisch niveau zijn er wat dit betreft grote verschillen tussen diffuse en specifieke belangen. De diffuse belangen worden veel minder gecontacteerd door de Belgische publieke actoren dan de specifieke belangen. Deze beduidend lagere institutionele inbedding van de Belgische diffuse belangen schijnt zich door te rekenen in de lage institutionele inbedding van de Europese associaties waarvan ze lid zijn. Belgische diffuse belangen zijn gemiddeld genomen meer lid van Europese associaties met een lagere Europese institutionele inbedding dan de Belgische specifieke belangen. Overigens blijkt er, onafhankelijk van diffuse of specifieke belangen, een substantieel verband te zijn tussen de nationale institutionele inbedding van een private actor en zijn Europese inbedding ($r=.55$, $p=.0001$). Met andere woorden, de gegevens inzake institutionele inbedding suggereren een positief verband tussen de toegang die belangen krijgen op het nationale vlak en hun Europese opportuniteiten.

Tabel 4. Correlaties van inbedding met multi-level netwerken voor specifieke en diffuse belangen (Belgische private actoren)

	Alle Belgische private actoren (N=106)	Belgische specifieke belangen (N=33)	Belgische diffuse belangen (N=73)
Belgische institutionele inbedding	.26 p=.0001	.42 p=.0001	.16 p=.0276
Europese institutionele inbedding	.19 p=.0016	.36 p=.0005	.04 p=.5486

Wat is het effect van deze inbeddingsvariabelen op *multi-level* netwerken (tabel 4)? In het algemeen stellen we voor de 281 evaluaties een licht positief verband vast van zowel Belgische institutionele inbedding ($r=.26$, $p=.0001$) als Europese institutionele inbedding ($r=.19$, $p=.0016$). Het, weliswaar kleine, verschil in de correlaties geeft aan dat de nationale inbedding van iets groter belang is dan de Europese; vooral een toename van de nationale inbedding leidt tot meer *multi-level* netwerken. Wanneer we evenwel kijken naar de verschillen tussen diffuse en specifieke belangen dan stellen we enkele meer substantiële verschillen vast. De Europese inbedding speelt geen enkele rol voor diffuse belangen ($r=.04$, $p=.5486$). Met andere woorden, het al dan niet aandacht krijgen vanwege Europese publieke actoren heeft weinig effect op de Europese inspanningen van de diffuse belangen. Bij de diffuse belangen heeft de nationale inbedding een licht positief effect ($r=.16$, $p=.0276$). Een toename van nationale inbedding draagt slechts lichtjes bij tot een Europese strategie op Europees niveau. Bij de specifieke belangen is dit anders. Daar zien we een substantiële samenhang met zowel Europese inbedding ($r=.36$, $p=.0001$) als nationale inbedding ($r=.42$, $p=.0001$).

Een toenemende belangstelling vanwege zowel de Belgische besluitvormers als de Europese besluitvormers leidt tot een beduidende toename van de gerapporteerde *multi-level* netwerken van specifieke belangen. Het is dus vooral langs de zijde van de specifieke belangen dat we de persistentie-hypothese kunnen bevestigen. Volgens onze gegevens gaat de compensatie-hypothese hier niet op. De situatie is enigszins anders voor de diffuse belangen. Het binnenlands vertrekpunt van de diffuse belangen is algemeen genomen een significant beperktere institutionele inbedding dan de specifieke belangen. Ze krijgen m.a.w. moeilijker toegang tot de besluitvormers. Belangrijk is evenwel dat een eventuele toename van de inbedding van de diffuse belangen amper leidt tot een toenemend aantal *multi-level* netwerken. De Europese strategie van de diffuse belangen ontwikkelt zich bijgevolg relatief autonoom of onafhankelijk ten opzichte van de nationale beleidscontext.

VI. Conclusies

De onderzoeksvraag betrof de mate waarin er een verband bestaat tussen meerlagigheid en *governance*. Op welke manier speelt het ene op het andere in? Die vraag werd toegespitst op de mate waarin de uitbouw van Europese netwerken door

private actoren complementair dan wel vervangend is ten aanzien van de nationaal uitgebouwde netwerken.

Eerst werd vastgesteld dat er sprake is van een dominante strategie. De aanwezigheid van een dergelijke strategie is begrijpelijk. De Raad speelt immers een cruciale rol in de Europese besluitvorming. Het ambtelijk karakter van deze netwerken is een gevolg van de rol die de Raadswerkgroepen spelen, terwijl de kabinetsleden de logische gesprekspartner vormen om een invloed op het ministeriële niveau uit te oefenen. Politieke actoren – parlementsleden en politieke partijen – spelen een opvallend minder prominente rol.

In tweede instantie worden netwerken met de Europese associaties ontwikkeld o.a. via het lidmaatschap ervan. Dit is niet echt verrassend gezien deze associaties belangrijke partners zijn voor de Europese Commissie en het Europese Parlement. Het besef vanwege de nationale private actoren dat één lidstaat slechts in beperkte mate de uitkomst van de Europese besluitvorming kan bepalen, maakt de stap naar de Europese associaties min of meer logisch. Daarnaast duikt eveneens het argument op dat deze associaties een begerenswaardige informatiebron over Europese beleidskwesties vormen. Een mogelijk gevolg hiervan is dat zowel nationale als Europese associaties ook voor publieke actoren interessante toeleverders van informatie zijn.

In derde instantie richten de nationale private actoren zich tot supranationale instellingen. Het Europese Parlement vormt hier een voor de hand liggend aanspreekpunt. De invloed van deze instelling is de laatste decennia aanzienlijk toegenomen, o.m. als gevolg van de steeds ruimere toepassing van de medebeslissingsprocedure. Bovendien blijven Europese parlementsleden ook deel uitmaken van het nationale politieke speelterrein. Dat laatste maakt dat nationale associaties bij een deel van de Europese parlementsleden – met name deze van de eigen lidstaat – relatief gemakkelijk gehoor vinden.

Uit het verhaal kunnen twee algemenere conclusies worden getrokken. De eerste conclusie, die beknopt wordt weergegeven, betreft het belang van invloedsoverwegingen en de tweede conclusie betreft de rol van *path dependency* of institutionele persistentie.

Private actoren worden geconfronteerd met de vraag hoe ze hun impact op de beleidsvorming kunnen optimaliseren. MLG impliceert evenwel dat invloedspogingen moeilijk te evalueren zijn in termen van feitelijk gegeneerde invloed. Het houdt immers in dat één centraal sturende overheidsactor afwezig is en dat beleid tot stand komt in beleidsnetwerken waarbij diverse actoren hun politieke bevoegdheid of verantwoordelijkheid delen met andere actoren. Gegeven de veelheid van actoren en de overlapping van hun bevoegdheden hebben private actoren er belang bij om hun strategie een meerlagig karakter te geven. Zo'n strategie is aangewezen omdat elke afzonderlijke route eerder relatieve in plaats van absolute invloed oplevert. We merken dat er actoren zijn die een poging ondernemen om

simultane strategieën te ontwerpen, maar velen doen dat niet ten volle. De meeste actoren starten hun invloedspogingen op het nationale niveau en breiden daarna hun netwerken uit naar het Europese niveau, te beginnen met Europese associaties en het Europees Parlement. Welke factoren bieden een verklaring voor dit fenomeen ?

De analyses suggereren dat een instrumentele interpretatie, louter gebaseerd op invloedsoverwegingen, niet volstaat en dat tevens gekeken moet worden naar institutionele factoren en meer bepaald naar *path dependency* zoals die zich in de meerlagige context manifesteert. Nagegaan werd in hoeverre historisch gegroeide condities op het nationale niveau doorwerken op hedendaagse activiteiten op het Europese niveau. Het verkregen beeld is evenwel afhankelijk van het type actor.

De specifieke belangen genieten nationaal van een grotere institutionele inbedding dan de diffuse. Het is opvallend hoe dit verschil in inbedding doorwerkt in de uitbouw van netwerken op Europees niveau. De samenhang tussen meerlagige netwerken en de nationale institutionele inbedding is bij de specifieke belangen bijzonder sterk. Bij de diffuse belangen is dit eerder zwak. Het is interessant om hier een ruimere kanttekening bij te maken. Op het eerste gezicht gaat nationale inbedding vooraf aan het uitbouwen van een Europese strategie. Nochtans kan op basis van een vastgestelde samenhang geen definitieve uitspraak worden gedaan over causaliteit. We overlopen evenwel kort enkele denkpijlers die een aanzet geven voor een verdere bijkomende analyses. Deze denkpijlers bouwen verder op de verworpen – maar vrij populaire – stelling als zou een sterke nationale institutionele inbedding gepaard gaan met de afwezigheid van uitgebreide netwerken op EU-niveau.

Er kan worden geredeneerd dat nationale private actoren met een extensieve Europese strategie interessant zijn voor nationale publieke actoren. Netwerken met instellingen en associaties op Europees niveau levert nationale private actoren interessante informatie op, informatie waaraan nationale publieke actoren behoefte hebben. Nationale private actoren hebben trouwens de mogelijkheid om deze Europese informatie strategisch te gebruiken op het nationale niveau. Het gewicht dat de Belgische private actoren bijvoorbeeld hechten aan de informatieve voordelen van het lidmaatschap van Europese koepelorganisaties wijst in deze richting. We denken echter dat deze redenering niet helemaal opgaat. Hoewel gemiddeld genomen Belgische diffuse belangen eerder lid zijn van Europees zwak ingebedde associaties, zijn er toch een substantieel aantal diffuse belangen met sterk uitgebouwde Europese netwerken. Bovendien gaat het verband tussen een zwakke Europese inbedding en een zwakke nationale inbedding zowel op voor de Belgische specifieke als diffuse belangen. Er zijn ook geen redenen om aan te nemen dat de *multi-level* netwerken van diffuse belangen *as such* substantieel inferieur zijn aan de netwerken van specifieke belangen. Het is dus weinig aannemelijk dat nationale private actoren enkel interessant worden voor nationale publieke actoren omdat ze uitgebreide netwerken trachten te ontwikkelen op het Europese niveau.

Er zijn sterkere argumenten om een causaliteit in een andere richting voorop te stellen. De nationale inbedding van de specifieke belangen is o.i. vooral een functie van een sterk geïnstitutionaliseerde neo-corporatistische band met de nationale publieke actoren. Hoewel het klassieke neo-corporatisme vandaag misschien minder relevant is geworden, stellen we vast dat publieke actoren zelf regelmatig contact zoeken met die actoren die een prominente plaats innemen in ons sociaal-economisch bestel. De diffuse belangen kunnen veel minder, om niet te zeggen niet, terugvallen op dergelijke geïnstitutionaliseerde netwerken. In deze netwerken is strategische of beleidsrelevante expertise op zich geen noodzakelijke voorwaarde tot toegang. De positie in beleidsnetwerken wordt meer bepaald door reputaties, formele posities en ervaringen uit het verleden. Actoren die terugvallen op deze institutionele persistentie hebben als voordeel dat informatie tegen een relatieve lage transactiekost wordt uitgewisseld. De netwerken zijn reeds daar en moeten niet meer ontwikkeld, hoogstens onderhouden, worden. Dat levert twee voordelen ten aanzien van de Europese netwerken op. Ten eerste beschikt men over strategische informatie waardoor men meer gericht een Europese strategie kan voeren. Ten tweede houdt men, juist doordat de netwerken met nationale publieke actoren er reeds zijn, meer middelen vrij om te investeren in de Europese netwerken, hetzij rechtstreeks (bv. toegang tot de de Europese publieke actoren), hetzij onrechtstreeks (bv. een rol spelen in de besluitvorming van de Europese koepelorganisaties).

De conclusie is duidelijk. De binnenlandse inbedding van nationale private actoren speelt inderdaad een rol ten aanzien hun pogingen om op Europees niveau netwerken uit te bouwen. In die zin is er sprake van een meerlagige *path dependency*. Voor private actoren met een geprivilegieerde toegang op het nationale niveau, onstaat de ruimte om op het Europese niveau sterk in netwerkbouw te investeren. Voor private actoren die niet van een dergelijke nationale toegang genieten biedt het Europese niveau eventueel een alternatief, maar deze actoren trachten doorgaans eerst hun nationale inbedding te consolideren. Bijkomend onderzoek is noodzakelijk om deze conclusies te bevestigen, te generaliseren en te nuanceren. Maar alleszins is aangegeven dat institutionele factoren op het nationale niveau een belangrijke rol spelen op de ontwikkeling van de *governance* op het Europese niveau. Of hoe een institutionele verklaring een scherpere duiding van de relatie tussen meerlagigheid en *governance* kan opleveren.

Summary : Multi-Level Governance and access to European policy-making. A research on how "multi-level" affects "governance"

MLG implies that different policy levels are structurally interdependent. We investigate the consequences of this for the relation between private and public actors. A short review of the literature results in two competing hypotheses. The persistence-hypothesis says that multilevel networks of private actors with a strong national institutional embeddedness are more elaborated. The compensation-hypothesis assumes that a weak national institutional embeddedness stimulates multilevel networking. These hypotheses are tested with data collected by interviewing a sample of private and public actors at both the Belgian and

European level. The evidence gives more support to the persistence-hypothesis than to the compensation-hypothesis. We also found that the correlation between national embeddedness and multilevel networks differs for diffuse and specific interests. The correlation is strong for specific interests and weak for diffuse interests. This means that the European strategies of diffuse interest are developed more or less independently from their position in national networks.

Vlaanderen in het Europees besluitvormingsproces (case-studie milieubeleid)

Hendrik Vos

Docent aan de Vakgroep Politieke Wetenschappen van de Universiteit Gent

I. Regio's gaan internationaal : paradiplomatie en multi-level governance

Uit het debat over "new regionalism" blijkt dat regio's, als territoriale organisatievormen, nog steeds belang hebben, ondanks fenomenen als economische globalisering en moderne communicatiesystemen die aan geen grenzen meer gebonden zijn¹. Keating heeft het over de "reinvention of territory as a functional requirement and as a political principle, within the new global order"². Dit nieuwe regionalisme steekt in verschillende landen echter op verschillende manieren de kop op. In verscheidene EU-lidstaten heeft de tanende exclusieve macht van de staten ertoe geleid dat regio's (onder politieke druk en vanuit functionele overwegingen) belangrijke bevoegdheden verwierven.

Een aantal van deze regio's heeft zich de voorbije decennia ook op het internationale toneel gemanifesteerd. Dit is gedeeltelijk ingegeven door politieke motiveringen : regio's die hun specificiteit in de verf willen zetten en zich tonen aan de buitenwereld (vaak door middel van een actief cultureel beleid : de promotie van datgene wat de regio onderscheidt van 'zijn' staat³), niet zelden in het kader van een project van 'region-building'. Maar er is meer dan dat. Er ligt ook een functionele logica achter het internationale optreden van de regio's. Aldecoa en Keating spreken over "the spillover of their domestic competences into the international arena"⁴. Dit fenomeen manifesteert zich heel duidelijk in de context van de Europese Unie, waar grenzen tussen binnenlands en buitenlands beleid al langer vervaagd zijn⁵. Dat regio's in dit web getrokken worden, heeft te maken met het

¹ Voor een interessante schets van het debat m.b.t. het nieuw regionalisme, zie KEATING, M., *The New Regionalism in Western Europe*, Cheltenham, Edward Elgar Publ. Ltd., 1998.

² KEATING, M., Regions and International Affairs : Motives, Opportunities and Strategies, in ALDECOA, F. & KEATING, M. (eds.), *Paradiplomacy in Action – The Foreign Relations of Subnational Governments*, London/Portland, Frank Cass, 1999, p. 2.

³ Zie in dit verband VOS, H., Het buitenlands beleid van regio's : het gaat om culturele uitstraling, *Internationale Spectator*, vol. 53, 1999 (2), p. 86-91.

⁴ ALDECOA, F. & KEATING, M., Introduction, in ALDECOA, F. & KEATING, M. (eds.), *o.c.*, p. vii.

⁵ Dit uit zich bv. in het feit dat de Raad, nog steeds het meest cruciale beslissingsorgaan in de EU, formeel weliswaar één Instelling is, maar met vele verschillende samenstellingen. Het is daarom correcter om te spreken over de verschillende sectorale Raden, waarin Ministers van Leefmilieu, Landbouw, Transport, ... zetelen, die elk in hun bevoegdheidsdomeinen internationale regelgeving maken.

feit dat de bevoegdheden die regio's vanaf de jaren zeventig in verscheidene EU-lidstaten verwierven, vaak deel uitmaken van precies dezelfde bevoegdheidspakketten die na de Europese Akte en de Verdragen van Maastricht en Amsterdam minstens gedeeltelijk aan Europa werden 'overgedragen'. Dit heeft concrete gevolgen voor de regio's, omdat deze nu (mede) verantwoordelijk zijn voor de implementatie van EU-regelgeving of omdat ze er indirect door geraakt of beïnvloed worden. Het ligt nogal voor de hand dat regio's zich dan ook een plaats trachten te verwerven in het proces dat leidt tot de totstandkoming van deze regelgeving. "An essential prerequisite for the most efficient implementation possible is for the regional decision-makers to be involved at domestic level and for there to be participation in the decision-making process at European level."⁶

Regio's komen dus in het vaarwater van de ministeries van buitenlandse zaken van de staten terecht. Internationale politiek is niet meer het privé-jachtterrein van één minister. Of de klassieke diplomatie daarmee volledig heeft afgedaan, valt nog af te wachten. Het belet sommigen niet om al nieuwe concepten naar voor te schuiven. Zo werd de term 'paradiplomatie' gelanceerd⁷: regio's (en andere niet-staatelijke actoren) die zich vanuit functionele overwegingen in de internationale arena begeven⁸. Dit begrip blijft echter controversieel, zeker als het zou impliceren dat de rol van de staten volstrekt wordt overgenomen door 'non-central governments' (NCG's). We komen hier nog op terug.

Wel staat vast dat de toenemende betrokkenheid van (sommige) regio's bij Europese besluitvorming een structureel gegeven is en dat dit leidt tot "new realities of shared powers and interdependence"⁹. Dit is een typisch facet van multilevel governance: de subnationale laag die participeert aan het Europese beleid, zonder dat hiermee de traditionele staat ook noodzakelijk wordt weggevaagd.

Dit fenomeen is uitgebreid onderzocht met betrekking tot het cohesiebeleid door Hooghe¹⁰. Verder in deze bijdrage geven we een aanzet tot onderzoek in het leefmilieudomein. Dit onderzoek is veel minder ruim van opzet dan dat van Hooghe en het zou te ambitieus zijn om op basis hiervan te af te leiden dat Hooghe's besluiten al dan niet opgaan in andere beleidsdomeinen dan het toch wel wat aparte cohesiebeleid. Apart, omdat dit beleidsdomein heel expliciet regionale

⁶ DEMMKE, C., *Managing European Environmental Policy: the Role of the Member States in the Policy Process*, Maastricht, EIPA, 1997, p. 45.

⁷ Voor meer achtergrond over het ontstaan en de evolutie van dit neologisme, zie AGUIRRE, L., *Making Sense of Paradiplomacy? An Intertextual Inquiry about a Concept in Search of a Definition*, in F. ALDECOA, F. & KEATING, M. (eds.), *o.c.*, p. 185-209.

⁸ Zie o.m. ALDECOA, F. & KEATING, M. (eds.), *o.c.*; HOCKING, B., *Regions and International Relations*, in M. KEATING & J. LOUGHLIN (eds.), *The Political Economy of Regionalism*, London, Frank Cass, 1997.

⁹ ALDECOA, F., KEATING, M., *o.c.*, p. x.

¹⁰ HOOGHE, L. (ed.), *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-Level Governance*, Oxford, Clarendon, 1996.

oriëntaties in zich draagt. Door evenwel te focussen op de rol van de Vlaamse overheid in de totstandkoming van Europees milieubeleid wordt het toch mogelijk een heel voorzichtige toetsing aan Hooghe conclusies door te voeren. Twee stellingen van Hooghe zullen in het besluit van deze bijdrage worden geëvalueerd: (1) de these dat er niet één machtscentrum is, maar dat verschillende actoren (o.m. regionale overheden) op verschillende niveaus betrokken zijn bij de totstandkoming van het beleid¹¹; (2) de these dat niet elke regio in staat is om actief te participeren: slechts 'sterke'¹² regio's kunnen dit¹³.

Kort iets over de uitwerking van deze bijdrage. Als het over het paradiplomatiek optreden van NCG's gaat, onderscheidt Hocking vijf analysedomeinen: a) het doel en de beweegredenen van internationale actie; b) de evolutie in en de mate van internationale betrokkenheid; c) de middelen die worden ingezet; d) de niveaus waarop geparticipeerd wordt; e) de strategieën¹⁴. Uiteraard zijn er overlappingsen tussen de domeinen, maar in deze bijdrage over de invloed van Vlaanderen op het EU-milieubeleid wordt voornamelijk gefocust op d) en e): het gaat over de routes die bewandeld worden om toegang te krijgen tot het internationale toneel, de strategieën die hiertoe gevolgd worden en de structuren die worden opgezet om dit proces vorm te geven.

Tot slot dit: Aldecoa geeft terecht aan dat de meeste studies naar het internationale optreden van regio's de nadruk leggen op de formele mogelijkheden. De regio pleit voor meer bevoegdheden "in both its domestic and external dimensions, but making sure at the same time to get a regional input into decisions prepared, formulated and implemented elsewhere. That is, to develop the ability to influence the political process of the state to which it belongs, and of the European Union [...]. In the past, studies on this theme have been rather formalistic and have generally concentrated on the legal argument."¹⁵ En precies omdat de EU een multilevel governance-ruimte is, kan een formele aanpak alleen niet volstaan en moet naar de realiteit worden gekeken.

Hieronder wordt eerst een kort overzicht gegeven van de manieren waarop regio's in theorie kunnen wegen op EU-besluitvorming. Er is echter vrij weinig onderzoek gedaan naar het effectieve gebruik door de deelstaten en hun overheden van deze mogelijkheden. Deze bijdrage tracht een aanzet te geven tot verder en diepgaand onderzoek, door het traject te overlopen van een doorsnee-leefmilieudossier en aan te geven in welke stadia de overheid van een regio als Vlaanderen de besluitvorming tracht te beïnvloeden. Leefmilieu is namelijk een van de bevoegdheidsdomei-

¹¹ Zie ook MARKS, G., *Exploring and Explaining Variation in EU Cohesion Policy*, pp. 388-422, in L. HOOGHE (ed.), *o.c.*, 1996.

¹² In de conclusies komen we terug op wat Hooghe precies onder 'sterke' regio verstaat.

¹³ Zie ook HOCKING, B., *Patrolling the 'Frontier': Globalization, Localization and the 'Actress' of Non-Central Governments*, pp. 28-29, in F. ALDECOA & KEATING, M. (eds.), *o.c.*

¹⁴ HOCKING, B., *o.c.*, 1999, pp. 21-32.

¹⁵ F. ALDECOA, *Towards Plurinational Diplomacy in the Deeper and Wider European Union (1985-2005)*, in ALDECOA, F. and M. KEATING, *o.c.*, p. 85.

nen waar we de voorbije jaren zowel een 'regionalisering' als een 'europeanisering' hebben kunnen vaststellen.

II. Regio's in de Europese besluitvorming : een (theoretische) analyse

In het besluitvormingsproces proberen (sommige) regio's zich dus te manifesteren. Deelstaten beschikken over verschillende mogelijkheden om te 'wegen' op Europese besluitvorming¹⁶. Deze kunnen in een classificatieschema worden ondergebracht en van elkaar worden onderscheiden op basis van het directe of indirecte, formele of eerder informele karakter van het kanaal. Op die manier ontstaat een schema met vier categorieën¹⁷. 'Formeel' betekent dat de regionale inbreng volgens duidelijke procedures is voorgeschreven, bv. in het Verdrag, in een Wettekst, een Samenwerkingsakkoord, ... 'Informeel' betekent dat er overleg is met de regio's of dat regionale participatie wordt toegestaan, zonder dat dit in juridisch bindende teksten is vastgelegd. 'Direct' slaat op de rechtstreekse relatie tussen de regio en de Europese instellingen. 'Indirect' betekent dat de beïnvloeding van Europa door de regio via het federale niveau verloopt : de regio beïnvloedt het standpunt dat 'zijn' staat op de Europese fora zal verdedigen. Elke classificatie heeft tot op bepaalde hoogte een arbitrair karakter. Hieronder zal dan ook blijken dat sommige participatievormen niet eenduidig in slechts één categorie kunnen worden ondergebracht.

In een schema geeft dit volgend beeld :

Tabel 1 : mogelijkheden voor regionale participatie aan EU-beleid

	formeel	informeel
direct	<ul style="list-style-type: none"> - Comité van de Regio's - Raad : Art. 203 (- Europees Parlement) - Regionale aanwezigheid in werkgroepen en expertengroepen 	<ul style="list-style-type: none"> - Verschillende soorten belangengroepen en regionale informatiebureaus
indirect	<ul style="list-style-type: none"> - Aanwezigheid in de PV van de lidstaat - Betrokkenheid bij overleg in de lidstaat ter bepaling van het nationale standpunt - Betrokkenheid bij overleg ter bepaling van het standpunt dat in werkgroepen, expertencomité's e.d. wordt aangenomen 	<ul style="list-style-type: none"> - Informele overlegmechanismen

¹⁶ Zie in dit verband ook VOS, H., *Regions in the EU Decision-Making Process – a Classification Scheme*, *Studia Diplomatica*, vol. 52, 1999, p. 23-29; KEATING, M., HOOGHE, L., *By-passing the Nation State ? Regions and the EU Policy Process*, p. 216-229, in J. RICHARDSON (ed.), *European Union – Power and Policy Making*, London, Routledge, 1996.

¹⁷ De uitvoering en opvolging van de regelgeving wordt niet in dit schema opgenomen; we beperken ons tot de besluitvormingsfase op zich en gaan dus niet dieper in op comitologie of op de verhouding van deelstaten tot het Hof van Justitie bij bijvoorbeeld laattijdige uitvoering van richtlijnen.

[1] *Directe en formele participatie*. Sinds Maastricht voorziet het verdrag twee mogelijkheden om regio's rechtstreeks een zeg te geven in de besluitvorming : er is het Comité van de Regio's en er is art. 203 EG, dat toelaat dat een regionaal minister zetelt in de Raad. Eerst iets over het Comité van de Regio's, dat o.m. in milieumateries moet geraadpleegd worden. Dit Comité bestaat uit vertegenwoordigers van de lokale en regionale overheden en kan worden geraadpleegd door de Raad, de Commissie of het Europees Parlement. Het is de voorbije jaren duidelijk geworden dat dit Comité (vooralnog) over bijzonder weinig invloed beschikt¹⁸. Het is slechts een adviserend orgaan en Commissie, Raad of Parlement kunnen elke opinie naast zich neerleggen zonder dat ze zich moeten verantwoorden. Al in 1995 waarschuwde Jones ervoor dat het Comité wel eens een zoveelste 'European talking shop' zou kunnen worden¹⁹. Er zijn weinig signalen dat dit niet gebeurd is. Dit heeft wellicht ook te maken met de bijzonder onduidelijke samenstelling van het Comité. De afgevaardigden worden aangeduid door de nationale overheden : België stuurde enkel vertegenwoordigers van de regio's, Luxemburg kon uiteraard enkel lokale mandatarissen sturen, Frankrijk zond een handvol burgemeesters van kleinere steden, terwijl andere landen opteerden voor de grote steden of voor een mengeling. Het is bijzonder onduidelijk wie precies wie vertegenwoordigt in het Comité en als de kwestie van een machtsuitbreiding ter sprake komt, is er een zeer grote terughoudendheid bij de meeste lidstaten, en in elk geval bij de lidstaten zonder sterke regio's.

Artikel 203 EG stelt dat de Raad bestaat uit een vertegenwoordiger van een lidstaat op ministerieel niveau. Dit kan dus ook een lid zijn van een deelstaatregering. Maar artikel 203 gaat verder : deze moet gemachtigd zijn om "de regering van de lidstaat die hij vertegenwoordigt, te binden." Dit betekent dat een Beiers minister het Duitse standpunt moet vertegenwoordigen, een Schots minister het Britse standpunt, en een Vlaams minister het Belgische standpunt. Het is het federale niveau dat beslist om haar deelstaten al dan niet in de Raad te laten participeren op ministerieel niveau. Belgen, maar ook Britten, Duitsers en Oostenrijkers maken (sporadisch – het hangt af van Raad tot Raad) gebruik van artikel 203 om een deelstaatminister de kans te geven een Raad bij te wonen, maar eigenlijk gaat het vooral om het symbolische belang : veel belangrijker is de invloed van de deelstaat bij de totstandkoming van het 'nationale' standpunt (cf. infra, dit heeft te maken met indirecte participatie). Elke staat beschikt in de Raad immers over één stem (weliswaar met een wegingsfactor), die niet kan gesplitst worden; regio's die een afwijkende mening hebben ten opzichte van het nationale standpunt kunnen dit dus niet uiten in hun stemgedrag, zelfs al zetelt hun minister in de Raad.

Ten slotte zijn er nog twee bijzondere gevallen van directe en (min of meer) formele regionale participatie. Ten eerste via het Europees Parlement. Op geen

¹⁸ Zie onder meer VOS, H., *De EU-regio's na Amsterdam – het verlanglijstje van het Comité van de Regio's*, *Internationale Spectator*, vol. 51, 1997, p. 483B487.

¹⁹ JONES, B., Conclusion, in B. JONES & KEATING, M. (eds.), *The European Union and the Regions*, Oxford, Clarendon, 1995, p. 289-296.

enkele manier suggereert het Verdrag iets over regionale vertegenwoordigers. Lidstaten kunnen namelijk autonoom de modaliteiten voor deze verkiezingen bepalen²⁰. Dit betekent evenwel dat lidstaten die dat wensen kunnen werken met regionale kiesomschrijvingen. Dit gebeurt bijvoorbeeld in België, waar er volgens taalgebieden wordt gestemd. Regionale verkozenen worden verondersteld in het Parlement niet alleen hun ideologisch standpunt te verdedigen, maar ook de geografische omschrijving waarbinnen ze verkozen werden. Deze vorm van regionale participatie is formeel niet voorzien in de Verdragen, maar toch – mits medewerking van het centrale of federale niveau – mogelijk.

Ten tweede, maar hier zitten we al op de grens met informele participatie, zijn er de expertengroepen van de Commissie en de werkgroepen van de Raad. Dit is niet de plaats om het debat te openen over het (semi-)formele karakter van deze organen²¹. Vast staat dat regionale ambtenaren (via de informatiebureaus (cf. *infra*) of soms rechtstreeks vanuit de regionale administraties) wel eens betrokken worden bij deze werkzaamheden. Op EU-niveau is hierover echter niets formeel vastgelegd (net zo min als over regionale participatie in het EP) en bovendien heeft ook in de lidstaten de regionale betrokkenheid bij deze organen zelden een formele basis.

[2] *Directe en informele participatie*. Al van lang voor er formele beïnvloedingsmechanismen bestonden, zochten regio's naar manieren om de Europese besluitvorming te beïnvloeden, meer bepaald in het domein van het (bijzonder lucratieve) structuurbeleid sinds het midden van de jaren zeventig. Vanuit deze optiek zijn regio's zich gaan verenigen in belangengroepen, die hetzij het algemene regionale belang trachten te verdedigen (bv. de Vergadering van Regio's van Europa), hetzij de belangen van een specifieke groep regio's gehoord willen krijgen (bv. de Alpenregio's, Atlantische Boog)²².

Daarnaast zijn in Brussel de regionale 'informatiebureaus' als paddestoelen uit de grond geschoten. Keating onderscheidde in 1989 een 26-tal vertegenwoordigingen; intussen zijn dat er ruim 150 geworden, waarvan sommige het formaat hebben van

²⁰ Het is wel zo dat het Europees Parlement wordt gevraagd om een uniforme procedure uit te werken (art. 190 (4) EG; bij deze werkzaamheden is het overigens duidelijk dat het Parlement het gebruik van regionale kiesomschrijvingen aanmoedigt. Zie bv. de parlamentsresolutie van 15 juli 1998 (A4-0212/1998).

²¹ Wat betreft de Raad heeft artikel 19.3 van het Intern Reglement van 5 juni 2000 (2000/396/EC, ECSC, Euratom) het wel over de mogelijkheid om comité en werkgroepen op te richten, maar over de samenstelling, agenda, soorten en werking wordt verder niets bepaald. In WESTLAKE, M., *The Council of the European Union*, London, Cartermill Intern. Ltd., 1995, p. 312 wordt opgemerkt dat "Of all the Council's component parts, the working parties [...] are among the least well-known and yet among the most vital. [...] Working parties are nowhere mentioned in the Treaties. In the Council's own publication, *The Council of the European Community* (1990), they are tersely described as 'carrying out preparatory work', their principal role being 'prepare reports for COREPER'."

²² KEATING, M., *Europeanism and Regionalism*, p. 1B22, in B. JONES, and M. KEATING, o.c.; GREENWOOD, J., *Representing Interests in the European Union*, Hampshire, Macmillan, 1997, p. 225.

werkelijke ambassades²³. Op deze manier trachten regio's zich in te schakelen in de lobbygroepen die rond de Europese gremia zwermen; ze trachten hun invloed niet meer alleen uit te oefenen in het structuurbeleid, maar ook in andere domeinen van het Europees beleid (er zijn overigens talrijke regio's vertegenwoordigd die geen kans maken op steun uit de structuurfondsen). Er moet wel worden opgemerkt dat deze regionale bureaus zich geleidelijk aan ook meer inschakelen in de 'officiële' vertegenwoordigingsmechanismen, door bijvoorbeeld expertise en ondersteuning te bieden aan de regionale leden van het Comité van de Regio's²⁴.

[3] *Formele en indirecte participatie.* Regio's beschikken in een aantal lidstaten formeel over mogelijkheden om het standpunt van 'hun' staat in Europese zaken te beïnvloeden. Wat België betreft, is het overleg in het kader van het Directoraat voor Europese Zaken (cf. infra) daar een goed voorbeeld van: voor elke Raadszitting vindt er overleg plaats waarbij vertegenwoordigers van zowel de federale als de regionale regeringen een consensus trachten te vinden²⁵. 'Gevoelige' materies worden behandeld op een Interministerieel Comité, waarop de ministers zelf aanwezig zijn. Het federale departement Buitenlandse Zaken vervult in deze structuur *de facto* in grote mate een coördinerende rol, zeker voor die bevoegdheidsdomeinen die geheel of gedeeltelijk geregionaliseerd zijn. Hierbij 'waakt' Buitenlandse Zaken tevens over de coherentie van het Belgische Europees beleid.

Op de grens tussen formeel en informeel is er ook het overleg tussen de deelstaten onderling en met de federale overheid in de voorbereiding van Europese werkgroepen en expertengroepen. Om deze semi-formele vergaderingen voor te bereiden, wordt vaak gebruik gemaakt van interne structuren die wel een formeel bestaan kennen.

Ten slotte moet wat de formele, maar indirecte participatie betreft, ook worden gewezen op de aanwezigheid van regionale vertegenwoordigers in de Permanente Vertegenwoordiging van de lidstaat. In de Permanente Vertegenwoordiging klopt het hart van het dagelijks beheer door de lidstaat van Europese zaken. Sommige staten laten toe dat afgevaardigden van de regio's de algemene gang van zaken van Europese dossiers die de regio aanbelangen, hier opvolgen.

[4] *Informeel en indirecte participatie.* Of er nu formele manieren zijn voor regio's om het standpunt van hun staat te beïnvloeden, of niet, het ligt voor de hand dat deelstaten hun belangen ook langs meer informele weg ter sprake kunnen brengen bij de onderhandelaars van het centrale, federale niveau. Het zou behoorlijk naïef zijn te veronderstellen dat dit niet gebeurt. Het kan dan zowel gaan om contacten

²³ Zie *The Financial Times* (22 Jan. 1999, p. 11), waarin verwezen wordt naar een studie van Brian Groom. Zie ook HEICHLINGER, A., *A Regional Representation in Brussels: the Right Idea for Influencing EU Policy-Making?*, Maastricht, EIPA, 1999, pp. 27-32.

²⁴ HEICHLINGER, A., o.c., p. 15-18

²⁵ Zie in dit verband o.m. KERREMANS, B., BEYERS, J., *The Belgian Sub-National Entities in the European Union: Second or Third Level Players?*, in C. JEFFREY (ed.), *The Regional Dimension of the European Union - Towards a Third Level in Europe?*, London, Frank Cass, 1997, p. 41-55.

op ambtelijk niveau als op politiek niveau, zowel op parlementair als op ministerieel niveau. Van het belang van dit informele circuit wordt in de literatuur soms melding gemaakt²⁶, maar er is weinig concreet onderzoek naar verricht. Het is namelijk bijzonder moeilijk na te gaan hoe vaak zo een (poging tot) beïnvloeding plaatsvindt, waar de grens ligt tussen informatie-uitwisseling en lobbying, wat de invloed is van partijbanden, van persoonlijke sympathieën en antipathieën, enzovoort.

Als we alles op een rijtje zetten (zie tabel 1) en kijken naar de formele mechanismen voor regionale participatie, dan valt op dat veel te maken heeft met de *goodwill* van het centrale of federale niveau. Op dit niveau worden immers de vertegenwoordigers aangeduid voor het Comité van de Regio's, wordt beslist om gebruik te maken van de mogelijkheden die artikel 203 EG biedt, worden de kiesomschrijvingen voor het Europees Parlement vastgelegd en heerst een interne rechtsorde, waarbij deelstaten al dan niet een actieve rol krijgen in de Europese structuren en standpuntbepalingen. Ook voor de meer informele mechanismen, speelt het centrale niveau een grote rol: hier wordt beslist of regio's mee worden opgenomen in de delegaties die naar de werkgroepen en expertencomité's gaan. Een lidstaat die regio-*minded* is kan zijn deelstaten actief betrekken bij de Europese besluitvorming, maar eerder centralistisch ingestelde lidstaten hoeven dit niet te doen.

Dit is de theorie. Het is echter onduidelijk van welke methode het meest gebruik wordt gemaakt, en nog veel onduidelijker welke methode het meest effectief is. Wellicht hangt veel af van regio tot regio (de ene regio zal de ene methode nuttiger vinden dan de andere) en van dossier tot dossier. Over regio's in de Europese besluitvormingsmolen is echter weinig concreet onderzoek verricht (met als grote uitzondering de eerder vermelde studie over het cohesiebeleid²⁷). In deze bijdrage volgt een verdere aanzet tot deze vorm van onderzoek. Er wordt nagegaan in welke stadia van het besluitvormingsproces van een doorsnee-leefmilieudossier de Vlaamse overheid tracht te participeren en de Vlaamse belangen of Vlaamse expertise in Europa gehoord tracht te krijgen²⁸.

III. België/Vlaanderen en Europees milieubeleid: de voornaamste betrokkenen

Vooraleer over te gaan tot de beschrijving van het traject van een doorsnee-leefmilieudossier en de invloed hierop van de Vlaamse overheid, is het aangewezen om enkele spelers aan te duiden en kort te situeren. Hun precieze rol zal verder duidelijk worden.

²⁶ Zie onder meer BEYERS, J., De Belgische onderhandelaar in de Europese Unie, *Internationale Spectator*, vol. 50, 1996, p. 316-322.

²⁷ Een andere uitzondering is een studie van Kerremans en Beyers, hoewel hier bijna uitsluitend naar de participatie op en rond de Raad werd gepeild. Zie KERREMANS, B., BEYERS, J., o.c.

²⁸ De totstandkoming van het Vlaams standpunt en de rol hierbij van belangengroepen, wordt hier niet behandeld.

Er is in de eerste plaats de *federale leefmilieuadministratie* : de meeste bevoegdheden inzake leefmilieu zijn evenwel overgedragen aan de deelstaten, waardoor er slechts een beperkt aantal ambtenaren overblijft²⁹. De federale leefmilieuadministratie vervult wel nog een zekere coördinerende rol, onder meer door het secretariaat waar te nemen van het Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid (cf. infra).

De *milieuadministratie van de gewesten* is veel omvangrijker, omdat de gewesten ook veel meer milieutaken vervullen. Binnen de Vlaamse milieuadministratie is er een afdeling (Europa en Milieu) die heel in het bijzonder de voorbereiding van de Europese regelgeving volgt en waakt over de implementatie ervan; via deze afdeling verloopt ook de coördinatie van het overleg met de federale overheid en de andere gewesten met betrekking tot internationale milieuaangelegenheden.

Omdat het – zeker voor internationale dossiers – cruciaal is dat de verschillende overheden overleg plegen, werden er Interministeriële Conferenties opgericht, waaronder de *Interministeriële Conferentie Leefmilieu* (ICL). Van deze conferentie maken de milieuministers van de drie Gewesten en de Federale overheid deel uit, evenals de federale minister voor Wetenschapsbeleid. In praktijk worden de dossiers voor deze ICL voorbereid door (en meestal al tot een akkoord gebracht in) een interkabinettenvergadering en werkgroepen die overkoepeld worden door het Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid.

Het *Coördinatie Comité Internationaal Milieubeleid* (CCIM) is opgesplitst in talrijke werkgroepen die elk een aantal specifieke milieudossiers opvolgen. Deze werkgroepen bestaan uit vertegenwoordigers van de verschillende departementen van de federale en gewestelijke kabinetten en overheidsadministraties die rechtstreeks of onrechtstreeks te maken hebben met het milieubeleid in België. Hier worden ook de standpunten voorbereid die de Belgische vertegenwoordigers (dit kunnen eventueel ambtenaren zijn uit de gewestelijke administraties) zullen verdedigen tijdens internationale onderhandelingen. In theorie is er een uitzondering, namelijk de Raad van de Europese Unie, omdat deze wordt voorbereid binnen de structuren van het ministerie van Buitenlandse Zaken. In praktijk worden technische dossiers en eventueel ook de voorbereidingen van vergaderingen van werkgroepen en expertencomité's toch behandeld binnen de CCIM-structuur. Afgevaardigden van de Permanente Vertegenwoordiging (cf. infra) van België bij de EU wonen trouwens de CCIM-vergaderingen bij en brengen regelmatig verslag uit over Europese milieuontwikkelingen.

Maar ook het ministerie van Buitenlandse Zaken speelt nog een rol. Er is in de eerste plaats de *Directie Europese Integratie en Coördinatie bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken* (P10 en P11), die verantwoordelijk is voor de coördinatie ter voorbereiding van het Belgisch standpunt in de Raad en binnen de Europese Unie. P11 organiseert voorafgaand aan elke bijeenkomst van de Raad een coördinatiever-

²⁹ De federale milieubevoegdheden zijn beperkt tot de opstelling van productnormen, de doorvoer van afvalstoffen, maatregelen ter bescherming tegen ioniserende stralen en een beperkt aantal (voornamelijk grensoverschrijdende) aspecten van de bescherming van het maritieme milieu.

gadering, waar de te verdedigen standpunten met consensus bepaald worden. P11 bestaat uit (afgevaardigden van) de federale premier, vice-premiers, ministers-presidenten van de deelstaten en de ministers (federaal en van de deelstaten) die verantwoordelijk zijn voor de punten die op de agenda van de betrokken Raad staan. De (milieu)deelnemers aan deze P11-vergaderingen zijn doorgaans ambtenaren en kabinetsleden die ook in de CCIM-structuren participeren. Ook afgevaardigden van de Permanente Vertegenwoordiging wonen de P11-vergaderingen bij. Daarnaast is er binnen het ministerie voor Buitenlandse Zaken nog een Directie die internationale milieudossiers behandelt (P62). Het zijn echter vooral de zogenaamde multilaterale dossiers die hier worden opgevolgd, en minder de Europese (communautaire) dossiers³⁰.

En dan is er nog de Belgische *Permanente Vertegenwoordiging* (PV) bij de Europese Unie, die niet alleen bestaat uit de Belgische 'ambassadeur' bij de Europese Unie maar ook uit talrijke medewerkers (ambtenaren en diplomaten) die alles wat reilt en zeilt in specifieke sectorale Raden en werkgroepen opvolgen. Zoals al gezegd, klopt hier het hart van het Belgische EU-beleid. In principe is de PV steeds het eerste contactpunt tussen enerzijds Raad en Commissie en anderzijds de lidstaat. De verschillende Directoraten-Generaal van de Commissie en het Secretariaat van de Raad beschikken immers niet over een perfect inzicht in de (vaak snel veranderende) administratieve structuren van de lidstaten en de interne bevoegdheidsverdelingen³¹. Als deze Instellingen de lidstaat contacteren, dan nemen zij slechts zelden rechtstreeks contact op met een administratie of kabinet, meestal wordt het kanaal van de PV gebruikt.

Tot slot nog een element uit het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994³². Zoals hoger gesteld laat artikel 203 EG toe dat een regionaal minister deelneemt aan Raadszittingen. De beslissing om gebruik te maken van deze mogelijkheid wordt evenwel genomen door de centrale staat, die zelf een vertegenwoordigingssysteem kan uitwerken. De verschillende sectorale raden worden in België onderverdeeld in vier categorieën : [I] Raden die zaken behandelen die volledig tot de bevoegdheidssfeer van de federale overheid behoren (bv. ecofin, budget); [II] Raden die besluiten nemen in domeinen die grotendeels tot de bevoegdheid van de federale overheid, maar ook gedeeltelijk tot de bevoegdheid van de deelstaten behoren; [III] Raden die besluiten nemen in domeinen die grotendeels tot de bevoegdheid van de deelstaten, maar nog steeds gedeeltelijk tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren; [IV] Raden die zaken behandelen die tot de exclusieve bevoegd-

³⁰ P62 volgt wel de vier zogenaamde ad hoc-groepen van de Raad op die voor Europa de multilaterale dossiers voorbereiden (cf. infra). De multilaterale milieugenda wordt immers ook op EU-niveau gecoördineerd.

³¹ DEMMKE, o.c., p. 71.

³² Zie voor meer informatie ook : ALEN, A., ERGEC, C., *Het federale België na de vierde staats hervorming van 1993*, Brussel, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, 1998; KERREMANS, B., BEYERS, J., o.c., p. 46-47; VOS, H., DECOCK, J., *Flanders and European Environmental Policy*, in *European Monetary Union and Regional Policy*, Barcelona, ERSA (CD-rom), 2000, p. 8.

heid van de deelstaten behoren. In het eerste (resp. vierde) geval zijn de leider van de delegatie en de assessor³³ allebei leden van de federale (resp. deelstaat-) regering. In het tweede en het derde geval is de leider van de delegatie een lid van de regering die de meeste bevoegdheden uitoefent en de assessor een lid van de andere regering. Een rotatiesysteem bepaalt telkens welke deelstaatregering een vertegenwoordiging kan aanduiden. Leefmilieu wordt beschouwd als een categorie II-bevoegdheid. Dit is eigenlijk niet logisch : de meeste leefmilieubevoegdheden situeren zich op het niveau van de gewesten. Waarschijnlijk zal leefmilieu binnen afzienbare tijd worden overgeheveld naar categorie III. Momenteel is de situatie evenwel dat de federale minister van leefmilieu de delegatie in de Raad (op ministerieel niveau) leidt, maar kan worden bijgestaan door de Vlaamse, Waalse of Brusselse milieuminister (met een rotatie, elke 6 maanden).

IV. Een doorsnee-leefmilieudossier : het traject³⁴

Het traject van de EU-besluitvorming inzake een doorsnee-leefmilieudossier wordt hier geschetst vanuit het oogpunt van de Vlaamse overheid (zonder dat een concreet dossier wordt uitgespit). Titel XIX van het Verdrag bevat de artikelen die betrekking hebben op het communautaire milieubeleid. Artikel 174 EG legt de algemene doelstellingen van dit milieubeleid vast. Artikel 175 EG regelt de besluitvorming. De algemene regel is artikel 251 EG : dit betekent dat de meeste milieudossiers worden behandeld volgens de zogenaamde medebeslissingsprocedure. Er worden wel uitzonderingen bepaald, zoals bepalingen van fiscale aard, maatregelen betreffende ruimtelijke ordening en bodembestemming en sommige maatregelen met betrekking tot energie. Maar doorsnee-milieuwetgeving volgt het traject van de medebeslissingsprocedure³⁵.

Artikel 251 beschrijft in detail het labyrint dat een dossier moet doorlopen. De weg begint bij de Commissie, die een voorstel indient bij het Europees Parlement en bij de Raad. Op hetzelfde moment wordt het voorstel ook voor advies voorgelegd aan het Comité van de Regio's en aan het Economisch en Sociaal Comité (artikel 175 EG verplicht dit). Indien het Parlement amendementen voorstelt waarmee de Raad het eens is, kan de Raad al in dit eerste stadium besluiten met gekwalificeerde meerderheid. Dit gebeurt in milieudossiers slechts zelden. Doorgaans verschillen Raad en Parlement van mening. Dit impliceert dat de Raad kennis neemt van de standpunten van het Parlement en een (hiervan afwijkend) Gemeenschappelijk Standpunt formuleert. Dit standpunt worden overgemaakt aan het Parlement, dat

³³ De assessor assisteert de leider van de delegatie, kan mee het woord voeren en kan overleg plegen met de overheden die niet vertegenwoordigd zijn.

³⁴ Gegevens over de rol van de Vlaamse overheid zijn gebaseerd op literatuurstudie en gesprekken met betrokkenen op de verschillende niveaus. Met dank aan Jeroen Decock voor zijn inzichten en ervaringen.

³⁵ In december 2000 behoren negentien dossiers (14 voorstellen tot richtlijnen, 2 voorstellen tot verordeningen, 3 voorstellen tot beschikkingen) tot het lopende programma. Dit wil zeggen : de Commissie heeft een initiatief genomen door een voorstel in te dienen bij de Raad en het Parlement en dit voorstel is nog niet tot een besluit gekomen.

dit kan goedkeuren (in dat geval wordt het besluit als aangenomen beschouwd) of afkeuren (in dat geval wordt het besluit als niet aangenomen beschouwd). In vele gevallen stelt het Parlement echter amendementen voor. De Commissie geeft een advies over deze amendementen, en het dossier belandt opnieuw bij de Raad. Indien de Raad de amendementen overneemt, kan het dossier worden afgesloten. Maar indien de Raad van mening blijft verschillen met het Parlement, wordt een bemiddelingscomité samengeroepen, met vertegenwoordigers van het Parlement, de Raad en de Commissie. Dit comité heeft slechts enkele weken de tijd om een compromis uit te werken, dat nadien moet worden goedgekeurd door Raad en Parlement. Is er geen compromis mogelijk, dan wordt het besluit niet aangenomen en is de procedure afgelopen. Deze samenvatting van artikel 251 oogt nog relatief eenvoudig en zegt weinig over de feitelijke of potentiële invloed van een regionale overheid.

We recapituleren de procedure en staan telkens stil bij de regionale invloed. Alles begint bij een initiatief van de Commissie³⁶. Dit klinkt simpeler dan het in werkelijkheid is. Initiatieven van de Commissie vallen immers niet uit de lucht. Het Parlement en de Raad kunnen de Commissie om een initiatief verzoeken (cf. resp. art. 192 EG en art. 208 EG) en onderzoek toont aan dat ongeveer 95 % van de Commissie-initiatieven werd 'ingefluisterd' door nationale administraties en belangengroepen, het gevolg is van internationale verplichtingen of voortvloeit uit het reeds bestaande milieu-acquis³⁷. Vooraleer de Commissie met haar voorstel naar Raad en Parlement stapt, vindt er een uitgebreide voorbereidende fase plaats die niet zelden ettelijke jaren in beslag neemt. We kunnen zelfs stellen dat voor talrijke dossiers in vele opzichten het belangrijkste werk achter de rug is op het moment dat het proces eigenlijk van start gaat (de indiening van het voorstel bij Raad en Parlement), want in deze voorbereidende fase tracht de Commissie al in grote mate de belangen van de verschillende betrokkenen (lidstaten, parlement, belangengroepen) met elkaar te verzoenen.

Deze cruciale 'ontwikkelingsfase' van een voorstel vindt onder meer plaats in zogenaamde experten- en adviescomité's. Demmke baseert zich op schattingen van andere auteurs om tot de vaststelling te komen dat er ongeveer 300 à 500 van deze Comité's bestaan (die vaak zelf nog zijn opgesplitst in werkgroepen)³⁸. Enkele tientallen expertengroepen bereiden leefmilieudossiers voor, schat dezelfde auteur: ruim de helft hiervan zijn permanent, de andere zijn ad hoc-groepen. Het belang van deze groepen kan nauwelijks worden overschat.

In deze expertencomité's zitten experts uit de verschillende lidstaten. Soms worden deze door de Commissie rechtstreeks gecontacteerd. Gewoonlijk wendt de

³⁶ KRAMER, L., *E.C. Environmental Law*, London, Sweet & Maxwell, 2000, p. 27.

³⁷ DEMMKE, *o.c.*, p. 9.

³⁸ DEMMKE, *o.c.*, p. 6.

Commissie zich evenwel tot de PV, met de vraag om een (of een beperkt aantal) expert(en) af te vaardigen³⁹. In de meeste gevallen worden ambtenaren gestuurd⁴⁰.

In België bestaan er geen strikte procedures voor de aanduiding van deze experts. De PV consulteert doorgaans (informeel) een regionale milieuadministratie (precies omdat de expertise ten gevolge van de interne bevoegdheidsverdeling slechts op dit niveau aanwezig is), die dan een expert uit haar midden aanduidt. Meestal zal de PV nagaan of er binnen het kader van het CCIM een 'corresponderende' werkgroep bestaat. Indien dat het geval is, wordt binnen deze werkgroep een expert gezocht. Zoniet, wordt aan de leidinggevende ambtenaren (federaal en van de deelstaten) gevraagd om in onderling overleg een expert aan te duiden. In sommige gevallen zal de PV zelf het initiatief nemen om een expert te contacteren. Ook dit kan iemand uit één van de deelstaten zijn.

In België is het niet de gewoonte om deze experts in milieudossiers formele instructies mee te geven; als er al de *goodwill* is om overleg te plegen, bijvoorbeeld op initiatief van de PV of de expert zelf (dit hangt af van dossier tot dossier en van expert tot expert), gebeurt dit vaak eerder informeel of in het kader van een CCIM-werkgroep. Er is alleszins geen structuur voorzien die instaat voor de coördinatie van de deelname aan expertengroepen van de Commissie.

Voor de volledigheid moet worden opgemerkt dat de Commissie in deze voorbereidende fase meestal ook de belangengroepen raadpleegt⁴¹, bijkomend overlegt met een beperkt aantal 'belangrijke' lidstaten en uitgebreid intern beraadslaagt (tussen de verschillende Directoraten-Generaal)⁴².

Op het moment dat de Commissie haar milieuvorstel indient bij Raad, Parlement, Economisch en Sociaal Comité en Comité van de Regio's is dus al zeer veel werk achter de rug. In sommige dossiers heeft de Vlaamse overheid expertise kunnen inbrengen of kunnen overleggen met een expert van een ander Gewest (vaak letterlijk in de marge van een CCIM-vergadering). Dit gebeurt echter allemaal op weinig formele basis en er vindt ook geen systematische opvolging plaats (wordt de inbreng als nuttig of effectief gepercipieerd ? ...).

We gaan verder met de procedure, die nu werkelijk is opgestart : het voorstel van de Commissie wordt voorgelegd aan het Economisch en Sociaal Comité en aan het Comité van de Regio's. Dit is het enige moment in de beslissingsprocedure waarop regio's officieel (formeel en direct) worden geraadpleegd. In dit Comité van de Regio's (222 leden) zitten vijf vertegenwoordigers van Vlaanderen. Er bestaat evenwel geen vorm van gestructureerd contact tussen de Vlaamse milieuoverheid en deze vertegenwoordigers. Zoals eerder gezegd, hoeven in het verdere verloop

³⁹ KRAMER, o.c., p. 53.

⁴⁰ DEMMKE, o.c., p. 9.

⁴¹ Afhankelijk van het dossier kan het bijvoorbeeld gaan om de milieubeweging, de industrie, de landbouw, ...

⁴² KRAMER, o.c., p. 53-54.

van het beslissingsproces Raad, Parlement of Commissie niet de minste rekening te houden met de voorstellen van het Comité van de Regio's; ze hoeven zich zelfs niet te verantwoorden wanneer ze afwijkende voorstellen doen.

Wij delen de mening van Krämer : "The opinions of both Committees [Comité van de Regio's en Economisch en Sociaal Comité] in environmental matters have not yet reached the point of having any significance."⁴³

Het is dan ook niet via het Comité van de Regio's dat de Vlaamse overheid weegt op Europese milieubesluitvorming; er wordt in vele dossiers zelfs geen poging ondernomen om de vertegenwoordigers in het Comité informatie mee te geven over een standpunt dat zou kunnen worden verdedigd.

Nu er een Commissievoorstel is (en soms ook al het advies van het Comité van de Regio's of het Economisch en Sociaal Comité) begint het 'pingpongspel' tussen Parlement en Raad, waarbij ook de Commissie zich in sommige stadia moet uitspreken. Afhankelijk van het controversiële karakter van het dossier, duurt dit spel lang (tot en met de conciliatieprocedure : maximaal 12 maanden vanaf de formulering van het Gemeenschappelijk Standpunt door de Raad) of kort (als Parlement en Raad het van in het begin roerend met elkaar eens zijn - een zeldzaamheid).

Deze beide instellingen moeten dan ook belicht worden. Eerst iets over het Parlement. Sinds de veralgemening van de medebeslissingsprocedure heeft het Europees Parlement met zijn 626 leden aan macht gewonnen. In dat parlement zitten parlamentsleden die verkozen zijn in de Nederlandstalige kieskring. Zij kunnen verondersteld worden niet alleen hun ideologische strekking, maar ook hun kieskring te verdedigen. Vijf van de 14 Vlaamse Europarlementariërs maken overigens (als effectief lid of als plaatsvervanger) deel uit van de Commissie Milieu, Volksgezondheid en Consumentenbeleid van het Europees Parlement. In deze Commissie worden zowat alle leefmilieudossiers voorbereid. Het valt op dat er geen afspraken bestaan met betrekking tot formeel of gestructureerd contact tussen de Vlaamse milieuadministratie en de Vlaamse leden van het Europees Parlement. Vanuit de Vlaamse overheid worden er in de regel slechts zelden pogingen tot (in)formeel overleg ondernomen. Omgekeerd is het wel zo dat de Vlaamse europarlementsleden in hun 'informatieronde' niet alleen in contact komen met de klassieke belangengroepen in de milieudossiers, maar ook polsen naar de standpunten die de Belgische en deelstaatoverheden innemen (vaak via de PV, soms rechtstreeks via kabinetten en administraties). Slechts een uitzonderlijke keer werd een eenmalig meer gestructureerd overleg gepland (n.a.v. de kaderrichtlijn water), maar dit vond plaats in de laatste fase van het dossier en het resultaat van dit overleg was zeer beperkt : de overheid slaagde er niet in het stemgedrag van de parlamentsleden te beïnvloeden. Over het algemeen kan gesteld worden

⁴³ KRAMER, o.c., p. 49. Deze bemerking geldt overigens niet alleen voor leefmilieudossiers; zie ook JONES, o.c., p. 295; NEWMAN, M., *Democracy, Sovereignty and the European Union*, London, C. Hurst & Co Ltd., 1997, p. 128-129.

dat de europarlementsleden, afhankelijk van het dossier, soms volgens de partijlijn stemmen, en soms de standpunten van hun 'kieskring' steunen (maar dit laatste doorgaans zonder dat er van uitgesproken pogingen tot beïnvloeding sprake is).

En wat met de Raad ? De Milieuraad komt gemiddeld een viertal keer per jaar samen (met daarnaast nog één of twee informele zittingen). Omdat leefmilieu een zogenaamde Categorie II-bevoegdheid is (cf. supra), kan een regionaal minister als assessor zetelen in de Raad. Een onderzoek van de notulen van de milieuraaden van de vijf voorbije jaren (sedert 1996) leert dat de Belgische deelstaten slechts één maal van deze mogelijkheid gebruik maakten : op de milieuraad van 10 oktober 2000 was de Waalse minister van Leefmilieu aanwezig.

Dit betekent niet dat de Vlaamse administratie of het kabinet niet aanwezig waren in de 'wandelgangen', maar van de mogelijkheid tot feitelijke aanwezigheid in de Raad die art. 203 EG voorziet, werd tot op heden geen gebruik gemaakt.

Als we kijken naar de invloed die Vlaanderen uitoefent bij de voorbereiding van het standpunt dat door de federale minister zal worden verdedigd, dan komen we bij P11 terecht. Hier zijn in praktijk steeds leden uit de Vlaamse administratie en het kabinet aanwezig, om te 'wegen' op het Belgische standpunt. Meestal werden op voorhand hieromtrent al (informele) afspraken gemaakt binnen het CCIM, waarin vertegenwoordigers van de Vlaamse overheid in zowat alle werkgroepen participeren.

Maar de Raad is veel meer dan de officiële zitting. Beyers stelt terecht dat onderzoek met betrekking tot de Raad zich veelal concentreert op de vergadering van de ministers zelf en eventueel de vergaderingen waaraan de ambassadeurs van de Permanente Vertegenwoordigingen deelnemen⁴⁴. Daarnaast zijn er ook de werkgroepen : wat de specifieke milieudossiers betreft, moet een onderscheid worden gemaakt tussen de vier zogenaamde ad hoc-groepen (die een min of meer permanent karakter hebben (!) en de multilaterale dossiers opvolgen : biodiversiteit, persistente organische pollutanten, klimaat, duurzame ontwikkeling) en de 'gewone' werkgroep die concrete dossiers opvolgt, en dus (althans op expertenniveau) steeds opnieuw wisselt van samenstelling, afhankelijk van het dossier dat op tafel ligt⁴⁵. Beyers heeft gelijk als hij stelt dat een louter formele benadering onvoldoende is om de realiteit van de Raad te vatten⁴⁶.

In zijn standaardwerk over het functioneren van de Raad telde Westlake voor 1994 125 Raadszittingen en 2580 bijeenkomsten van werkgroepen van de Raad. Gemiddeld gaan aan een Raadszitting dus meer dan 20 werkgroepen vooraf⁴⁷. Precieze cijfers over de Leefmilieuraad ontbreken, maar er is geen enkele aanwij-

⁴⁴ BEYERS, J., De structuur van de besluitvorming in de Raad van de Europese Unie, in *Res Publica*, vol. 36, 1994, p. 381.

⁴⁵ Zie in dit verband ook DEMMKE, o.c., p. 10-11.

⁴⁶ BEYERS, o.c. (1994) p. 382.

⁴⁷ WESTLAKE, o.c., p. 320.

zing dat er in dit domein minder sessies van de werkgroep zouden plaatsvinden dan in andere domeinen (integendeel, gezien de vaak uiterst technische aspecten die milieudossiers kenmerken). Zeer veel beslissingen worden reeds genomen binnen deze werkgroepen. Als er hier overeenstemming is (of in het Coreper I, dat als 'buffer' fungeert tussen de werkgroepen en de Raad) volgt zelfs geen discussie meer op de formele Raadszitting; het punt wordt in dat geval als A-punt behandeld. Slechts controversiële dossiers of dossiers met een groot politiek belang worden effectief ter sprake gebracht op de Raad van Ministers (B-punten). Westlake besluit dat 80 à 90 % van de besluiten *de facto* in werkgroepen wordt genomen⁴⁸.

Wie zetelt in deze werkgroepen? Volgens Demmke gaat het vaak om dezelfde mensen die ook in de expertencomité's van de Commissie zitten⁴⁹. De procedure voor de aanduiding van de vertegenwoordigers, is (zeker in België) ook vrij gelijkaardig: de Raad contacteert immers de PV. De leden van de PV die leefmilieudossiers opvolgen, wonen deze vergaderingen bij, maar ze gaan in principe steeds bij de Gewesten (en/of de federale overheid) op zoek naar bijkomende expertise. Vaak wordt opnieuw naar de ledenlijst van een CCIM-werkgroep gekeken. De delegaties zijn hier ruimer (in principe kan elk Gewest wel een vertegenwoordiger sturen naar de meeting van een werkgroep, waar het woord meestal gevoerd wordt door een lid van de PV⁵⁰). Hoewel er in de Belgische context opnieuw weinig formele afspraken en regels zijn, blijkt uit de praktijk dat de rapportering over Raadswerkgroepen systematischer en meer gestructureerd gebeurt (meestal binnen CCIM-verband, waar de agenda's van de 'groep leefmilieu' worden overlopen) dan bij de expertencomité's van de Commissie. De Vlaamse overheid poogt in principe elke vergadering van de werkgroep op te volgen.

Nadat de milieurichtlijn, -beschikking of -verordening officieel gestemd is in de Raad en het Parlement (vaak na talloze zittingen van werkgroepen en commissies), moet de nieuwe regel nog uitgevoerd worden, vaak in of door de regionale administratie. Op de problemen die zich stellen bij de implementatie van milieuregelgeving, onder meer voor deelstaten, wordt in deze bijdrage niet ingegaan.

⁴⁸ WESTLAKE, *o.c.*, p. 320. Op p. 312 bestempelt dezelfde auteur de werkgroepen overigens "among the most vital"; "[...] the bulk of the Council's work is carried out by these little-known organisms. [...] In fact, working parties are the Council's lifeblood." Over het belang van de werkgroepen, zie ook DIERICKX, G., De Euro-Belgische ambtenaren. Een paradoxale prestatie, in *Res Publica*, vol. 40, 1998, p. 221. Andere studies komen tot gelijkaardige besluiten. De uitgebreide analyse van de drinkwaterrichtlijn door Demmke wijst uit dat de ambtenaren die aanwezig waren in de werkgroepen de besluitvorming effectief konden beïnvloeden. Zie DEMMKE, *o.c.*, p. 11-22.

⁴⁹ DEMMKE, *o.c.*, p. 10.

⁵⁰ KRAMER, *o.c.*, p. 35.

V. Enkele vaststellingen en conclusies

Er moeten twee soorten conclusies worden geformuleerd : de strategie die de Vlaamse overheid hanteert bij de totstandkoming van Europese milieuregelgeving noopt tot enkele vaststellingen. En daarnaast zullen we vanuit deze ene case (en dus met alle reserves die bij veralgemeningen moeten worden gehanteerd) ook terugkomen op de kwesties die in het begin van deze bijdrage werden geformuleerd.

Er moet bij het formuleren van deze conclusies enige voorzichtigheid worden gehanteerd. Er is wat dit thema betreft nog veel bijkomend (kwalitatief én kwantitatief) onderzoek nodig⁵¹. Het is bovendien onze indruk dat een aantal ontwikkelingen van recente aard zijn en zich nog moeten consolideren of doorzetten. Zo is de betrokkenheid van de Vlaamse overheid bij de Belgische PV nog maar heel recent uitgebreid, en de precieze invloed ervan moet zich nog doen gelden.

A. De Vlaamse overheid en het traject van een Europees milieudossier

Allereerst valt op dat de Vlaamse overheid weinig gebruik maakt van de directe en formele mechanismen die haar ter beschikking staan om op de Europese milieubesluitvorming te wegen : de Vlamingen in het Comité van de Regio's (en ook in het Europees Parlement) worden niet systematisch benaderd en de Vlaamse milieuminister participeert in principe niet in de formele Raad van ministers.

De strategie lijkt vooral te zijn gericht op het gebeuren *rond* de Raad. Het is bekend dat de meeste beslissingen niet worden genomen op het ministeriële niveau, en zelfs waar dat wel zo is, zijn de voorbereidingen steeds cruciaal geweest. Er gaat vanuit de Vlaamse overheid dan ook veel aandacht naar de beïnvloeding van het nationale standpunt dat in de Raad zal worden verdedigd (via het formele kanaal P11, via het CCIM en de eerder informele werkgroepen) en naar de participatie in de eerder semi-formele, maar daarom niet minder belangrijke werkgroepen van de Raad (deze participatie wordt – zij het vaak informeel – gecoördineerd en gestructureerd).

Valt het te begrijpen dat vanuit de Vlaamse overheid nauwelijks of niet wordt geïnvesteerd in overleg of contacten met de Vlaamse leden van het Comité van de Regio's en het Europees Parlement ? Wat het Comité van de Regio's betreft alleszins : er wordt algemeen erkend dat deze instelling weinig invloedrijk is. Via dat kanaal zal men Vlaamse standpunten, bekommernissen of expertise geen gewicht kunnen geven. Wat het Parlement betreft, is er enerzijds de vaststelling dat de Vlamingen daar slechts 14 van de 626 zijtes innemen, waardoor de invloed (in elk geval getalsmatig) niet groot is, zelfs als ze in 'blok' zouden stemmen of amendementen zouden aanreiken. Bovendien leeft het idee dat het Europees

⁵¹ Een interessant voorbeeld is het reeds aangehaalde onderzoek van Kerremans en Beyers, dat echter zou kunnen worden aangevuld met gegevens over andere participatiekanalen. Zie KERREMANS, B., BEYERS, J., o.c.

Parlement in het besluitvormingsproces van minder doorslaggevende betekenis is. Bursens stelt om dezelfde reden vast dat drukingsgroeperingen het Parlement minder als doelwit beschouwen⁵². Instellingen die minder zwaar wegen in de besluitvorming worden blijkbaar minder prioritair benaderd. Anderzijds wijst Heichlinger erop dat de regionale informatiebureaus recent alsmaar intensiever samenwerken met 'hun' parlementsleden⁵³. Dit komt volgens hem precies omdat het Parlement door het toenemende gebruik van de medebeslissingsprocedure, meer macht heeft verworven.

Volgens dezelfde auteur trachten de regionale informatiebureaus ook intensief te lobbyen bij de Commissie. In theorie hoeft een regio als Vlaanderen niet op die manier te lobbyen: in de Belgische context kan de Vlaamse overheid perfect meer invloed bekomen in de expertencomité's (of bij de voorbereiding van deze vergaderingen). De Vlaamse betrokkenheid bij dit 'voortraject' is evenwel eerder beperkt en gebeurt op een weinig gecoördineerde manier. Er bestaat geen Vlaamse 'strategie' naar Commissie-participatie, zoals die in sterkere mate bestaat naar Raad-participatie. Nochtans is het zonneklaar dat de voorbereidende fase een essentieel belang heeft en de regelgeving hier al in een bepaalde richting wordt georiënteerd. De Vlaamse (en bij uitbreiding de Belgische) overheid wordt regelmatig pas met een voorstel tot richtlijn geconfronteerd op het moment dat de Commissie dit voorstel indient bij de Raad en het Parlement en er vaak slechts nog in de marge kan worden gemorrelt. Dit gebrek aan proactieve benadering van de Europese besluitvorming werd overigens ook vastgesteld door regeringscommissaris Willockx, in zijn analyse van de oorzaken voor de gebrekkige omzetting van EU-regelgeving in België⁵⁴. De centrale vraag op vele administraties blijkt eerder te zijn "wat moeten we uitvoeren?" dan "op welke manier is dit tot stand gekomen, en kunnen we dit beïnvloeden?".

Als we het hele plaatje bekijken, dan zien we dat de Vlaamse participatie aan de totstandkoming van het Europese milieubeleid loopt via formele, maar zeker ook via informele en semi-formele coördinatiecircuits. De aanduiding van vertegenwoordigers en experts gebeurt op een ad hocbasis en er zijn slechts weinig mensen die een volledig overzicht behouden op wie er wie in welke comité's of werkgroepen vertegenwoordigt. In dit proces is de PV doorgaans best geïnformeerd. Het valt evenwel op, en hiermee knopen we aan bij de conclusie van het theoretische overzicht met betrekking tot regionale participatie (cf. supra), dat de *goodwill* van het centrale niveau belangrijk is: in theorie moet de federale overheid de aanvragen voor aanwezigheid in bijvoorbeeld werkgroepen niet doorgeven aan de deelstaten; 'Europa' vraagt of eist dit niet. Toch gebeurt dit in de Belgische context

⁵² BURSENS, P., De impact van zachte en harde politieke instituties in Europese besluitvorming: de totstandkoming van de 'Verpakkingsrichtlijn' (94/62/EG), in *Res Publica*, vol. 41, 1999, p. 539.

⁵³ HEICHLINGER, o.c., p. 16. Deze samenwerking verloopt uiteraard niet in één richting: beide betrokkenen bekomen informatie van elkaar en voor het regionale informatiebureau is dit tevens een lobbykanaal.

⁵⁴ WILLOCKX, F., *Actieplan omzetting*, 1999.

vrij systematisch. Ook Hooghe heeft reeds opgemerkt dat het Belgische systeem in belangrijke mate op *goodwill* berust⁵⁵.

Maar het gaat wellicht niet alleen om inschikkelijkheid : ten gevolge van de interne bevoegdheidsverdeling en de dynamiek die dit teweegbracht, is veel expertise slechts op het regionale niveau aanwezig. Als België een zinvol standpunt wil innemen op de Europese fora, dan kan dit in verscheidene bevoegdheidsdomeinen slechts indien men zich tot de deelstaten wendt.

B. Paradiplomatie in de praktijk

Het regionaliseringsproces in combinatie met de verbinnenlandiging van de buitenlandse politiek en omgekeerd heeft (sommige) regio's op het internationale toneel gehesen, zeker in de specifieke EU-context.

In haar studie over het cohesiebeleid stelt Hooghe dat het aanduiden van een enkele 'policy-maker' niet meer mogelijk is, precies omdat verschillende actoren zich in verschillende fases van de besluitvorming manifesteren en omdat ze onderling van elkaar afhankelijk zijn : "More often than not, there is no dominant actor, because control is shared in such a way that actors are mutually dependent."⁵⁶ Uit bovenstaande analyse van het Europese milieubeleid blijkt – althans op het eerste zicht – dat in dit domein gelijkaardige conclusies gelden : ook hier tracht een regio als Vlaanderen zich immers een stek te verwerven. En ook in dit domein blijken de actoren (o.m. regio's, staten en Europese Instellingen) op complexe manieren afhankelijk van elkaar, onder meer voor implementatie en informatie. Er ontwikkelen zich ingewikkelde formele en informele, directe en indirecte circuits. Neemt paradiplomatie door NCG's dan finaal en radicaal de plaats in van de klassieke diplomatie ? Geenszins : Vlaanderen blaast België niet weg in milieudossiers, net zo min als multilevel governance een 'Europa van de Regio's' impliceert⁵⁷. Het betekent wel dat beleidsvoering veel facetten heeft gekregen en dat regio's deel zijn geworden van een complex meerlagig systeem⁵⁸.

Er zijn dan ook aanwijzingen om te stellen dat in de conclusie van Hooghe het cohesiebeleid ook door andere beleidsdomeinen, zoals milieu kan worden vervangen : "Cohesion policy forces us to rethink our idea of governance in the European Union. Indeed, the complex structure of authority in EU cohesion policy escapes our conventional understanding of statehood."⁵⁹

⁵⁵ HOOGHE, L., *Belgian Federalism and the European Community*, p. 134B165 in B. JONES and KEATING, M. (eds.), *The European Union and the Regions*, Oxford, Clarendon, 1995.

⁵⁶ HOOGHE, L., *Reconciling EU-Wide Policy and National Diversity*, p. 15 in L. HOOGHE (ed.), o.c., 1996.

⁵⁷ HOOGHE, L., o.c. (1996), p. 18; KEATING, M., o.c. (1999), p. 7.

⁵⁸ Zie ook HOCKING, B., o.c. (1999), p. 33.

⁵⁹ HOOGHE, L. o.c. (1996), p. 15.

Vervolgens stelt zich een tweede vraag : zijn alle regio's even overtuigend in staat om zich in dit Europese besluitvormingsproces te manifesteren ? Waarschijnlijk niet, geeft Hooghe zelf aan : "success depends on a subnational actor's capacity to provide indispensable resources for policy making like information, organization, expertise etc. Subnational authorities in decentralized or federal states tend to be more successful because their strong legal-constitutional position makes it easier to generate those resources."⁶⁰ Ook deze stelling wordt door onze bevindingen kracht bijgezet. Zoals hoger geargumenteed heeft de betrokkenheid van de Vlaamse overheid bij de Europese milieubesluitvorming wellicht te maken met federale *goodwill*, maar bovenal met het feit dat het regionaliseringsproces er zo ver is gegaan dat veel expertise bij de regio is komen te zitten, waardoor er afhankelijkheidsrelaties ontstaan. Met andere woorden : die regio's die in de interne rechtsorde sterk staan, zijn veel beter gewapend om de internationale arena in te duiken. In lidstaten waar de bevoegdheidsverdeling zich verder consolideert ten voordele van de deelstaten zal ook de deskundigheid zich in toenemende mate op regionaal niveau concentreren. Dit kan impliceren dat deze regio's die nu nog niet volop participeren aan de Europese besluitvorming (of dat beperkt houden tot het meer klassieke lobbywerk via hun Brusselse informatiebureau⁶¹), binnenkort toch meer verwickeld zullen worden in dit gebeuren. Een dynamiek binnen de lidstaten laat immers sporen na op het Europese niveau. Dat er almaar complexer mee wordt.

Summary : Flanders in the EU decision-making process (case-study environmental policy)

The overlapping of the competencies of a number of regional authorities and those of the EU has necessitated an introduction of the regions in the EU policy-making. In this contribution, this phenomenon is combined with the concepts of paradiplomacy and multilevel governance. The present opportunities for regional participation will be looked at and some kind of classification scheme will be proposed. Those opportunities may be classified into four categories, depending on the formal (strict procedures) or informal (no strict procedures) and direct (direct relationship with EU institutions) or indirect (relationship with the EU via the central state) character of the participation. References are made to the Flemish involvement in European decision-making in the environmental field.

⁶⁰ HOOGHE, L. o.c. (1996), p. 19.

⁶¹ cf. HEICHLINGER, o.c.

België, Vlaanderen en multilaterale fora. De samenwerking en het gegeneerde imago in de Wereldhandelsorganisatie en de Raad van Europa

Timon Bo Salomonson

*Wetenschappelijk Medewerker aan de Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen van
de Universiteit Antwerpen*

David Criekemans

*Mandaatassistent aan de Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen van de
Universiteit Antwerpen*

I. Inleiding en probleemstelling

Multilaterale diplomatie vormt een belangrijk onderdeel van elk buitenlands beleid. In de interdependente wereld van vandaag zijn multilaterale organisaties de fora bij uitstek om samen te werken¹. Het aantal multilaterale organisaties is gegroeid² en het spectrum aan bevoegdheidsdomeinen die behandeld worden op multilaterale onderhandelingen heeft zich mettertijd uitgebreid, verfijnd en grondig verdiept³.

Staten worden beschouwd als de voornaamste actoren binnen multilaterale fora. Het zijn echter geen uniforme actoren; binnen de werkzaamheden van multilaterale organisaties worden zij ondermeer vertegenwoordigd door ministers en hun kabinetsmedewerkers, diplomaten, technische ambtenaren, en parlementsleden. Binnen federaties wordt deze zaak nog complexer⁴. Het aantal participanten aan de vormgeving ervan wordt op zijn minst vermenigvuldigd met het aantal beleidsniveaus. De noodzaak van een voorafgaandelijke coördinatie lijkt zich hierbij dan ook op te dringen. Deze problematiek is van bijzondere relevantie voor

¹ FAGOT AVIEL, J., *The Evolution of Multilateral Diplomacy*, pp. 8-14 in J. P. MULDOON, R. REITANO, (eds.) (et al.) *Multilateral Diplomacy and the United Nations Today*. Boulder, Colorado, Westview Press, 1999.

² SULLIVAN, E., *Multilateral Diplomacy in the Post-Cold War World*, pp.202-209 in J. P. MULDOON, R. REITANO, (eds.) (et al.) *Multilateral Diplomacy and the United Nations Today*. Boulder, Colorado, Westview Press, 1999.

³ BOISAERD, M. A., CHOSSODOVSKY, E. M., *La diplomatie multilatérale. Le système des Nations Unies à Genève. Guide de travail*. Den Haag, Kluwer Law International, 1998.

⁴ KEATING, M., *Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies*, pp. 11, in ALDECOA, F., KEATING, M., (eds.) *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, London, Frank Cass, 1999.

de positie van de Belgische federatie binnen multilaterale fora. Men merkt immers op dat de bestaande literatuur hierover vrij schaars is⁵.

Twee onderling gekoppelde onderzoeksvragen staan daarom centraal in dit artikel : 1) Hoe verloopt de samenwerking tussen de Belgische (federale) en de Vlaamse overheid⁶ op het vlak van multilateraal beleid ? en 2) Op welke wijze wordt het multilateraal beleid van de Belgische federatie en de Vlaamse overheid op multilateraal niveau (in het bijzonder binnen de Raad van Europa en de WTO) ontvangen ?

Wij operationaliseren deze vragen in de volgende stappen :

a) Het onderzoek naar de samenwerking tussen de Belgische (federale) en de Vlaamse overheid op het vlak van multilateraal beleid valt uiteen in een aantal aandachtspunten :

- Eerst vragen wij ons af in hoeverre de bestaande literatuur een verband legt tussen het multi-level concept en buitenlands beleid als zodanig. Wat is de stand van zaken op het vlak van de bilaterale en multilaterale relaties ?
- Daarna beschrijven we de algemene juridische en institutionele context van het multilateraal beleid van de Belgische federatie, m.a.w. de nationale regeling zoals die werd neergeschreven in : 1) de Grondwet, 2) de Bijzondere Wet betreffende de internationale betrekkingen van de Gemeenschappen en de Gewesten, 3) het Samenwerkingsakkoord inzake multilaterale politiek, en 4) de werking van de verschillende overlegorganen.
- Tot slot bekijken we hoe deze regelingen in de praktijk verder vorm krijgen. Wij limiteren ons tot twee organisaties : de Raad van Europa (RvE) en de Wereldhandelsorganisatie (WTO)⁷. In eerste instantie gaan we de grote krachtlijnen van het beleid van de Vlaamse en federale overheid na, via een vergelijking van hun beleidsdeclaraties ten aanzien van de RvE en de WTO. In tweede instantie

⁵ Twee voorbeelden van dergelijke publicaties : BERCKX, P., De Belgische Interne Regeling inzake Vertegenwoordiging van het federaal Koninkrijk België in Europese en Internationale Organisaties, *Tijdschrift voor Bestuurskunde en Publiekrecht*, 50(3), 1995, 119-127. en SUY, E., De deelname van Gewesten en Gemeenschappen aan de Verenigde Naties, *Revue Belge de Droit International*, 1, 1994, 133-145.

⁶ Binnen het beperkte bestek van dit artikel kozen wij bewust voor een bespreking van de samenwerking tussen slechts twee Belgische overheden, met name : de federale en de Vlaamse. Deze publicatie moet dan ook gezien worden als een eerste aanzet tot een latere vergelijking van onze bevindingen met de andere Belgische gedefedereerde overheden. De data die in dit artikel gehanteerd worden, werden verzameld in het kader van een uitgebreid onderzoek naar de mogelijkheden en beperkingen voor Vlaanderen om toegang te krijgen tot een aantal belangrijke multilaterale organisaties (Beleidsgericht Onderzoek Vlaanderen, PBO 98/7/17, Promotor : Prof. dr. Y. Vanden Berghe – UIA). Wij danken hierbij de Vlaamse Administratie Buitenlands Beleid voor haar ondersteuning bij de totstandkoming van dit artikel.

⁷ We hebben voor organisaties gekozen waarvan wij het imago door de federale en de Vlaamse overheid als onderling contrasterend ervaren. Verder vallen ze beiden onder het Samenwerkingsakkoord van 1994 en daarmee onder het regime van de gemengde bevoegdheden.

komt de samenwerking zelf aan bod, waarbij de getuigenissen van personen die nauw bij de coördinatie betrokken zijn als indicatief worden beschouwd om de samenwerking in het kader van een bepaalde organisatie te kunnen typeren.

b) De vraag blijft evenwel op welke wijze het multilateraal beleid van de Belgische federatie en de Vlaamse overheid op multilateraal niveau ontvangen wordt. 'Ontvangen' (ook aangeduid met de term 'receptie') interpreteren wij in deze context als het voorstellingsbeeld op multilaterale fora over federaties en federale deelentiteiten als participerende multilaterale actoren⁸. Daar waar publicaties uit de toegepaste economische wetenschappen en het public management⁹ regelmatig gewag maken van imago, is het opvallend dat de literatuur van de internationale betrekkingen geen definitie van de term 'imago' herbergt¹⁰. Wij gaan na welke effecten de samenwerking tussen de federale en de Vlaamse overheid in de multilaterale organisaties teweegbrengt. Met andere woorden: welk imago genereert de Belgische federatie binnen multilaterale fora? Deze tweede onderzoeksvraag wordt als volgt geoperationaliseerd:

- Hoe op multilaterale fora tegen het federale en Vlaamse beleid aangekeken wordt, omvat een brede waaier aan aspecten. We richten ons daarom vooraf op het abstracte 'receptieniveau'. In eerste instantie wordt het deel over de algemene juridische en institutionele context verder aangevuld vanuit een internationaal-rechtelijk perspectief; via een vergelijkende analyse van de interpretaties van een aantal toonaangevende auteurs trachten we inzicht te krijgen in de heersende visies binnen het internationaal recht over de rechtspersoonlijkheid van federale deelentiteiten. In tweede instantie gaat onze aandacht naar de algemene percepties die er heersen binnen de multilaterale organisaties zelf. Multilaterale fora vormen echter een grote hoeveelheid van 'ontvangende' actoren. In dit artikel beperken wij ons tot de mening van de medewerkers van deze organisaties. Zij worden hierbij als richtinggevend beschouwd om het voorstellingsbeeld over federaties en federale deelentiteiten enigszins in kaart te kunnen brengen.
- Na een overzicht van de algemeen heersende percepties, richten wij ons tot het concreet gegenereerde imago van de federale en Vlaamse overheid binnen de Raad van Europa en de Wereldhandelsorganisatie. De 'receptie' kan meetbaar worden gemaakt via een vergelijking van de visies van betrokken respondenten

⁸ Dit komt overeen met de klassieke woordenboekdefinitie van imago ('voorstellingsbeeld' of 'stereotype mening omtrent iemand of iets'). Zie: GEERTS, G., HEESTERMANS, H., *Van Dale. Groot Woordenboek der Nederlandse Taal*, Utrecht/Antwerpen, Van Dale Lexicografie, 1984.

⁹ Zie: ROMBOUTS, H., *Imago: een must voor de overheid*, Antwerpen: Handelshogeschool, 1989. Ook: RINGELING, A., *Het imago van de overheid: de beoordeling van prestaties van de publieke sector*, 's Gravenhage: VUGA, 1993.

¹⁰ De speciale sessie (SS86) 'Image building and International Relations' boog zich over dit vraagstuk tijdens het 28ste IPSA-Congres (1-5 augustus 2000) te Québec. Tijdens de bespreking werd gesteld dat het bijzonder moeilijk is om een sluitende definitie van imago en image building te formuleren, en dat daar in de wetenschappelijke literatuur rond Internationale Betrekkingen nog geen poging toe werd ondernomen. Het gaat om een ambitieuze onderneming die niet tot de doelstellingen van deze publicatie behoort.

(de medewerkers van de RvE en de WTO, diplomaten van andere lidstaten). Deze indicatie wordt getoetst aan hoe de federale en Vlaamse ambtenaren en diplomaten menen ontvangen te worden binnen de RvE en de WTO¹¹.

In de conclusie vergelijken we eerst de verhouding tussen Vlaanderen en België binnen de Raad van Europa en de Wereldhandelsorganisatie met aandacht voor de beleidsdomeinen, de doelstellingen en de structuren van beide organisaties. Ten tweede koppelen wij terug naar het theoretische kader omtrent de multi-level problematiek en het buitenlands beleid : kunnen de Vlaamse multilaterale activiteiten beschouwd worden als complementair, duplicerend, of een in vraagstelling naar de federale overheid toe (conflicterend) ?

II. De multi-level problematiek en het buitenlands beleid

De vakliteratuur maakt melding van een spectrum van niet-staatelijke entiteiten die stilaan hun plaats in het raderwerk van de internationale betrekkingen veroveren : niet-gouvernementele organisaties, multinationale ondernemingen, belangengroepen, regionale of gedefedereerde¹² overheden, enz. Wij richten onze aandacht op de laatste categorie. De afgelopen decennia wordt immers een toenemende activiteit en impact van federale deelentiteiten op het internationale gebeuren geconstateerd¹³.

Sommige auteurs hebben de koppeling tussen de multi-level problematiek en het buitenlands beleid aangeduid met de term 'paradiplomatie'. De term 'paradiplomatie' ontstond in de jaren '80 binnen de vergelijkende politieke analyse van federale staten en de theorieën over het federalisme. Aguirre¹⁴ stelt dat deze term de

¹¹ Deze data werden verkregen via een drievoudige interviewcyclus afgenomen van sleutelfiguren met betrekking tot multilateraal beleid. Het eerste deel betreft interviews op Vlaams niveau waarbij 4 kabinetsmedewerkers en 20 ambtenaren van 8 verschillende administraties betrokken waren. In het tweede deel werden mensen op federaal niveau geïnterviewd, waaronder 15 diplomaten en 5 technische ambtenaren. Het derde deel betrof interviews afgenomen binnen de multilaterale organisaties zelf. Het gaat om interviews met medewerkers van de volgende organisaties : 5 bij de Wereldhandelsorganisatie, 4 bij de Internationale Arbeidsorganisatie, 4 bij de Unesco, 3 bij de Wereldgezondheidsorganisatie, 2 bij de Raad van Europa, 2 bij UNAids, 2 bij de Wereldbank, 1 bij de VN, 1 bij de OESO. Ter aanvulling werden in dit derde deel 6 buitenlandse diplomaten geïnterviewd.

¹² De 'eenheden van federale staten' genieten binnen internationale organisaties vooral verdragsrechtelijke bevoegdheden, en beschikken over zeer specifieke hefboomen. Hun participatie vindt gewoonlijk plaats binnen de context van nationale delegaties. Zie : SYBESMA-KNOL, N., *Non-state Actors in International Organizations : An Attempt at Classification*, pp. 21-39, in VAN BOVEN, T., FLINTERMAN, C., GRÜNFELD, F., HUT, R., (eds.) *The Legitimacy of the United Nations : Towards an Enhanced Legal Status of Non-State Actors*. Utrecht, Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten, 1997.

¹³ Zie : ALDECOA, F., KEATING, M., (eds.) *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, London, Frank Cass, 1999.

¹⁴ AGUIRRE, I., *Making Sense of Paradiplomacy ? An Intertextual Enquiry about a Concept in Search of a Definition*, pp. 185-209, in ALDECOA, F., KEATING, M., (eds.) *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, London, Frank Cass, 1999.

afgelopen jaren verscheidene subtiele semantische verschuivingen heeft gekend. Zijn ontstaan moet geplaatst worden in de Noord-Amerikaanse literatuur uit deze periode die de notie 'paradiplomatie' lanceerde als een analytisch concept om inzicht te krijgen in een 'nieuw' fenomeen, met name : de toenemende internationale inmenging van niet-centrale overheden. Volgens Aguirre bestond er oorspronkelijk geen volledige eenduidigheid over de gehanteerde terminologie. Geleidelijk aan zou dit veranderen.

In 1990 stelde Ivo Duchacek¹⁵ dat de 'interventies' van niet-centrale overheden in het veld van de internationale betrekkingen sterk verschillen qua vorm, intensiteit en frequentie. De buitenlands-politieke acties van deze entiteiten variëren van technische en economisch gemotiveerde initiatieven, tot politiek geïnspireerde interventies. Op basis van hun geopolitieke dimensies, onderscheidt hij drie categorieën : 1) grensoverschrijdende regionale paradiplomatie (bv. Euregio's), 2) transregionale (of macroregionale) paradiplomatie ('geïnstitutionaliseerde contacten tussen niet-centrale overheden die geen geografische burens zijn'), en 3) globale paradiplomatie ('directe contacten tussen niet-centrale overheden binnen een natie met ofwel hun subnationale tegenhangers in andere landen, ofwel met andere centrale overheden, of met andere private groeperingen', bv. buitenlandse investeerders). Men stelt vast dat Duchacek geen melding maakt van de activiteiten van niet-centrale overheden binnen multilaterale organisaties. Tot voor kort werd het neologisme 'paradiplomatie' vooral in termen van bilaterale relaties benadrukt. Wil dit zeggen dat dergelijke overheden niet over een multilateraal beleid beschikken ? Wel integendeel, niet-centrale overheden worden steeds actiever op multilaterale fora (cf. infra), al zou men door de relatieve schaarste¹⁶ aan empirische literatuur hieromtrent anders verwachten.

Men merkt op dat auteurs vaak 'tussen de lijnen door' hun appreciatie voor het fenomeen van de paradiplomatie laten blijken. Ruw geformuleerd kan men stellen dat de literatuur drie mogelijke appreciaties herbergt; 1) paradiplomatie als een in vraagstelling van de traditionele nationale diplomatie; 2) paradiplomatie als een duplicatie van de inspanningen van de centrale overheid, én 3) paradiplomatie als een complementaire meerwaarde voor de centrale initiatieven¹⁷. Stéphane Paquin ontwikkelde een interessant overzicht over de stand van zaken betreffende de theoretische literatuur¹⁸. Hij onderscheidt hierin een aantal ideaaltypes, d.w.z. vereenvoudigde wijzen waarop de literatuur omgaat met de internationale

¹⁵ DUCHACEK, I., *Perforated Sovereignties : Towards a Typology of New Actors in International Relations*, pp. 1-33, in MICHELMANN, H. J., SOLDATOS, P., *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990.

¹⁶ Dit evenwel met uitzondering van publicaties over de regionale dimensie van de Europese Unie.

¹⁷ AGUIRRE, I., l.c., pp. 191.

¹⁸ PAQUIN, S., *Subnational States in international relations : the State of the Art*, unpublished working paper, 2000.

activiteiten van niet-centrale overheden : de neo-realistische, de regionalistische en de federale benadering¹⁹.

1) Volgens Paquin is het vooral de neo-realistische school die paradiplomatie beschouwt als een in vraagstelling van de traditionele nationale diplomatie. Neorealisten hebben een unitaire en homogene opvatting van de nationale staat. De ontwikkeling van internationale activiteiten op het regionale niveau vormt een potentiële bedreiging voor deze staten daar dit hun legitimiteit zou kunnen ondermijnen. Volgens de neo-realistische benadering wordt de rol van de regio enkel getolereerd wanneer deze de internationale positie van de staat als geheel versterkt. In zijn 'logic of two-level games' stelt Robert D. Putnam²⁰ bijvoorbeeld dat centrale overheden de subnationale diplomatie 'instrumentaliseren', m.a.w. deze als een machtsmultiplicator hanteren in die situaties waar de centrale overheid niet langer alleen kan optreden. De voorstanders van deze benadering menen dus dat niet-centrale overheden enkel internationale betrekkingen onderhouden wanneer de centrale overheid hen dit toelaat. De 'regio' wordt op deze wijze zowel gezien als een instrument en als een object van het beleid van de nationale staat. Deze laatste blijft in deze benadering de meest dominante eenheid van analyse. Een te doorgedreven autonomisering van het subnationale niveau zou volgens de neo-realisten tot een conflict kunnen leiden. Critici menen evenwel dat de neo-realistische visie de intensiteit van de internationale interventies van subnationale overheden gevoelig onderschat.

2) De regionalistische school vormt hiervan de tegenpool. Volgens deze auteurs ontwikkelen niet-centrale overheden eigen parallelle diplomatieke activiteiten, omdat ze menen dat zij op onvoldoende wijze het internationaal beleid van de centrale overheid kunnen beïnvloeden²¹. In hoofdzaak wordt dan gedacht aan gedefedereerde overheden en instanties die worden voortgestuwd door zeer specifieke vormen van nationalisme. De voorbeelden die het meest worden aangehaald zijn België, Canada, Catalonië, en in mindere mate Schotland. Volgens Paquin ligt de doelstelling van dergelijke subnationale nationalistische bewegingen niet zozeer in de territoriale integriteit, dan wel in het versterken van de transnationale coöperatie van de regio. De "strategische keuzen" die op het vlak van het buitenlandse beleid worden genomen, moeten in een dergelijke context begrepen worden. Kritische auteurs van dit fenomeen vrezen vaak dat het hier gaat om een zelfversterkend effect, wat wel eens in een verdere nationale fragmentatie zou kunnen uitmonden.

¹⁹ Paquin voert evenwel nog een vierde benadering ten tonele : de benadering uit de literatuur van de *internationale politieke economie (IPE)*. Deze is minder relevant in deze context daar zij zich vooral richt op de studie van het fenomeen van de globalisering als zodanig. Men tracht een antwoord te bieden op de vraag naar de relatie tussen globalisering en de toenemende internationale activiteit van niet-centrale overheden ('glocalisation'), en het waarom hierachter.

²⁰ PUTNAM, R. D., *Diplomacy and Domestic Politics : the Logic of Two-Level Games*, *International Organisation*, 42(3), 1988, 427-460.

²¹ Zie bijvoorbeeld : DEHOUSSE, R. *Fédéralisme et Relations Internationales*, Bruxelles, Bruylant, 1991.

3) Een derde appreciatie kent zijn wortels in de federalistische school. Deze categorie auteurs kadert de internationale interventies van gedefedereerde overheden als een reactie op functionele imperatieven²²: nationale staten hebben zich immers moeten aanpassen aan steeds ingewikkelder internationale dossiers. De federalistische benadering bevindt zich zowat tussen de neo-realistische en de regionalistische in. Zij erkent dat paradiplomatie een nieuw fenomeen is, met belangrijke impact op de relatie tussen de federale staat en het gedefedereerde niveau. Federalisten erkennen dat de wereld en de internationale politiek verandert, en dat deze wijzigingen de taakverdeling tussen centrum en periferie beïnvloeden. Paquin citeert hierbij Brian Hocking die stelt dat het buitenlands beleid hierdoor steeds meer diffuus en gefragmenteerd wordt.

Welke gevolgen hebben deze benaderingswijzen voor de wijze waarop empirische studies worden ondernomen? Een eerste vaststelling is dat de literatuur vaak ofwel het centrale beleidsniveau, ofwel het niet-centrale beleidsniveau als eenheid van analyse neemt. Door één van beiden als centraal uitgangspunt te nemen, ontstaat ook de neiging om in één richting te overdrijven. Zo stelt Brian Hocking dat een te sterke aandacht voor het fenomeen van de paradiplomatie conceptueel wel nuttig is, maar tot gevolg kan hebben dat de literatuur het potentiële conflict tussen het federale en het gedefedereerde beleidsniveau gaat 'over-accentueren'²³. In de studie van de Belgische internationale politiek zou het onjuist zijn om de praktijk exclusief vanuit één beleidsniveau te bekijken. De Belgische Grondwet heeft immers voorzien dat alle Belgische overheden gelijkwaardig zijn (cf. infra). Op het domein van de gemengde bevoegdheden opereren zij tezamen. Daarom nemen wij in dit artikel de Belgische federatie als analyse-eenheid. Een tweede vaststelling ligt in het verlengde van Hockings observatie: de literatuur duidt vaak het mogelijke fragmentatieproces in de onderlinge samenwerking aan. Zelden wordt gewag gemaakt van de potentiële meerwaarde van de samenwerking tussen overheden binnen een federatie.

III. Juridische en institutionele context

A. De Grondwet, het Samenwerkingsakkoord, de ICBB en de andere coördinatie- en overlegorganen

Sinds de grondwetsherziening van 1993 beschikken de Belgische deelstatelijke overheden over de bevoegdheid om internationale relaties aan te gaan, voor alle domeinen waarvoor zij intern reeds bevoegd zijn (het principe "in foro interno, in foro externo")²⁴. Artikel 68 van de Grondwet werd vervangen door de artikelen 167, 168 en 169 onder de hoofding "de buitenlandse betrekkingen". De autonomie

²² PAQUIN, S., l.c.

²³ HOCKING, B., *Non-Central Governments as 'Hybrid' Actors*, pp. 46, in HOCKING, B., *Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multi-Layered Diplomacy*, London en New York, Macmillan en St. Martin's Press, 1993b.

²⁴ SENELLE, R., *Vlaanderen, België en de internationale betrekkingen*, pp. 205-221, in SENELLE, R., *Kronieken van de Vlaamse staatswording. Over de identiteit van het Vlaming-zijn*. Tielt, Lannoo, 1999.

die de Belgische federale deelentiteiten genieten op het vlak van buitenlands beleid is een unicum op wereldschaal. Het bijzondere ligt niet zozeer in het feit dat het om constitutionele regio's gaat of dat zij over een verdragsbevoegdheid beschikken, maar vooral in het principe 'in foro interno, in foro externo', gekoppeld aan een afwezigheid van hiërarchie tussen de verschillende overheden²⁵. Deze overheden kunnen zich ook rechtstreeks op het multilaterale domein begeven.

Een meer gedetailleerde uitwerking van de internationale relaties van de Belgische federatie werd in hetzelfde jaar in wetteksten gegoten. Zo kwam op 5 mei 1993 de bijzondere wet betreffende de internationale betrekkingen van de Gemeenschappen en de Gewesten tot stand²⁶. Deze zou ondermeer de vertegenwoordiging van België regelen bij internationale en multilaterale organisaties. Deze wet werd op dezelfde dag gevolgd door een gewone wet betreffende de internationale betrekkingen van Gemeenschappen en Gewesten²⁷, die onder meer een Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB) installeerde in de schoot van het Overlegcomité. Dit laatste Comité brengt vertegenwoordigers van de verschillende overheden op het allerhoogste politieke niveau samen. Het werd ontwikkeld als permanent overlegorgaan ter preventie van politieke conflicten en de reglementering ervan²⁸. In werkelijkheid herbergt het een vijftiental sectorale interministeriële conferenties, waaronder dus de ICBB. De wetgever laat aan de betrokken overheden de vrijheid zelf te bepalen wie hen, naast de Ministers bevoegd voor internationale relaties, op de Conferentie mogen vertegenwoordigen. De ICBB is bedoeld als informatie- en overlegorgaan. Beslissingen worden er met consensus genomen²⁹. Het secretariaat van de ICBB wordt verzorgd door de dienst Betrekkingen met Gewesten en Gemeenschappen (S04). Deze dienst verzorgt tevens de organisatie en het voorzitterschap van verschillende werkgroepen en comités die binnen het domein van de ICBB werkzaam zijn. Alhoewel deze wetteksten dieper ingaan op de materie dan de Grondwetsartikelen doen, blijft de inhoud ervan vaag voor meerdere domeinen van de te regelen bevoegdheden. Dit was een bewuste keuze van de wetgever. Met het oog op de complexiteit van de materie, heeft hij ruimte gelaten aan de betrokken overheden om zelf te onderhandelen over de beste oplossingen via het opstellen van de Samenwerkingsakkoorden³⁰.

Eén van die akkoorden vormt het Samenwerkingsakkoord van 30 juni 1994 (BS, 19 juli 1994) omtrent de vertegenwoordiging van België bij multilaterale organisa-

²⁵ In het St.-Michielsakkoord is voorzien dat alle Belgische overheden gelijkwaardig zijn. In verband hiermee verwijzen wij naar de principiële nevenschikking van de verschillende Belgische wetgevers ('geen normenhiërarchie'). Zie: MOERENHOUT, R., SMETS, J., *De samenwerking tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten*, Kluwer Rechtswetenschappen, pp. 4.

²⁶ B.S. 8 mei 1993.

²⁷ Ibid.

²⁸ LAGASSE, C.-E., *Le système des relations internationales dans la Belgique fédérale*, *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, 1549-1550, 1997, p 10.

²⁹ Volgens Lagasse geeft het hieruit voortspruitende vetorecht voor elk van de partijen aan dat men zich in een redeneerwijze situeert die zeer nauw aanleunt bij het confederalisme: LAGASSE, C.-E., *o.c.*, p 10.

³⁰ LAGASSE, C.-E., *o.c.*, 60 p.

ties waarvan de werkzaamheden betrekking hebben op gemengde bevoegdheden³¹. Het Akkoord voorziet vóór iedere ministeriële bijeenkomst van een internationale organisatie een systematisch en gestructureerd algemeen overleg. Hierop worden de vertegenwoordigers uitgenodigd van de Eerste Minister, de andere federale Ministers en van de Gemeenschaps- en Gewestministers, die zowel op inhoudelijk vlak als op het gebied van de buitenlandse betrekkingen bevoegd zijn. Daarnaast worden er ook sectorale of ad hoc overlegvergaderingen voorzien. Deze vergaderingen moeten dan het algemeen overleg vatten ingeval zich blokkeringen of problemen voordoen. Het Samenwerkingsakkoord voorziet tevens in Art. 7 dat er in de schoot van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB) een ad hoc werkgroep 'Vertegenwoordiging van het Koninkrijk België bij de Internationale Organisaties' wordt opgericht, die voor de opvolging van bovenvermelde coördinatie zorgt en op regelmatige tijdstippen samenkomt. In geval van een meningsverschil binnen het algemene overleg, wordt deze laatstgenoemde werkgroep ingeschakeld. Deze debatteert erover en zendt het eventuele akkoord terug naar het algemene overleg.

Bij gebrek aan hiërarchie tussen de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten, hangt de goede werking van het samenwerkingsstelsel in de praktijk volledig af van de goede wil van de verschillende overheden. Betrokken federale diplomaten stellen dat het samenwerkingsstelsel een soort beroepssysteem is, met het Overlegcomité bovenaan, en dat heel het systeem staat of valt met het overleg. Tot nu toe is het beroepsaspect bijna nooit tot toepassing gekomen. De problemen lossen zich meestal op het laagste niveau op. Volgens ingewijden wordt de ICBB door de Ministers eerder als een 'verplicht nummertje' gezien waar ze enkel gebruik van maken om problemen te voorkomen. Op het hoogste politieke niveau wordt er nauwelijks een gezamenlijk beleid gevormd. Dit geldt des te meer op het vlak van het multilaterale beleid³²: het multilaterale domein blijft tot op heden aldus een grote afwezigheid op het politieke niveau van de ICBB.

Dit is allerm minst het geval op het niveau van de werkgroepen, die onder de ICBB tot stand werden gebracht. Hierin zetelen afgevaardigden uit kabinetten en administraties. De werkgroep van het Samenwerkingsakkoord omtrent de "Vertegenwoordiging van het Koninkrijk België bij de Internationale Organisaties" vormt er een goed voorbeeld van. Verder werd er onder de vleugels van de ICBB ondermeer een werkgroep "Belgische UNESCO Commissie" en een werkgroep "Verplichte bijdragen aan internationale organisaties" opgericht. Vanaf het niveau van de werkgroepen bestaan er nog een aantal formele (binnen de Samenwerkingsakkoorden) en informele mechanismen. Het gezamenlijke buitenlands beleid van

³¹ De twee organisaties in dit artikel (Raad van Europa en Wereldhandelsorganisatie) vallen onder dit Samenwerkingsakkoord.

³² De onderhandelingen over het Multilateraal Investeringsakkoord (liberalisering en bescherming van internationale investeringen) in het kader van de OESO vormden hier een uitzondering op. Dit vergde blijkbaar heel wat coördinatievergaderingen, zowel op het politieke als op het administratieve niveau.

de Belgische federatie krijgt aldus in de praktijk voornamelijk een invulling vanaf het niveau van de werkgroepen.

B. Interpretatie van het internationaal recht : rechtspersoonlijkheid van federale deelentiteiten ?

Steeds meer federale deelentiteiten in de wereld trachten een multilateraal beleid uit te bouwen. Zij botsen echter op een juridische hinderpaal : de onduidelijkheid van hun juridisch statuut binnen het internationaal recht. Beschikken federale deelentiteiten over rechtspersoonlijkheid of niet ? Binnen de juridische literatuur werd er nog geen ondubbelzinnig antwoord geformuleerd op deze vraag. Toch lijkt een groeiend aantal uitspraken en een toenemend aantal auteurs gunstig gezind ten aanzien van de internationale rechtspersoonlijkheid van federale deelentiteiten³³. Hoe wordt internationale rechtspersoonlijkheid immers vastgesteld ? Aangezien er geen sluitende en eenduidige categorieën van volkenrechtssubjecten zijn, lijkt het logisch dat dit in eerste instantie gebeurt aan de hand van de vastgestelde aanwezigheid van internationale rechten en plichten in hoofde van een bepaalde entiteit³⁴. Voor deze kwalificatie komen meerdere niet-statale entiteiten aan bod die zich op het multilaterale domein begeven. Er bestaat uitgebreide literatuur over de mogelijkheden van deze entiteiten op multilaterale fora³⁵. Hiertegenover heeft de internationale rechtsorde op het vlak van de rechten en plichten van federale deelentiteiten op het internationale forum, moeilijkheden om duidelijkheid te scheppen. Op de Conferentie van Wenen die leidde tot de ondertekening op 23 mei 1969 van de Conventie over het Verdragsrecht, werd voorgesteld om federale deelentiteiten de erkenning van hun verdragsluitende bevoegdheid te geven wanneer deze hen verleend werd door de grondwet van de federale staat waar zij toe behoren³⁶. Canada heeft dit artikel tegengehouden, uit angst voor de intern-politieke gevolgen ervan. Dit wil niet zeggen dat het idee hierachter principieel verworpen is. De Volkenrechtscommissie die voorafgaand aan de Conferentie rapporten uitbracht, stelde twee voorwaarden opdat federale deelentiteiten hun internationale rechtspersoonlijkheid zouden kunnen erkend zien : interne machtiging om verdragen te sluiten en aanvaarding door derde staten van de mogelijkheid om verdragen te sluiten. Aldus wordt gesuggereerd

³³ Voor een grondig overzicht van de heersende tendenzen in de internationaalrechtelijke literatuur over deze problematiek, zie : VAN DEN BRANDE, L., DAS, H., BOMBAY, P., Enkele beschouwingen omtrent de internationaalrechtelijke positie van Vlaanderen. Bijdrage tot het *Liber Amicorum* voor Professor Eric Suy, 20 p.

³⁴ Ibid.

³⁵ Voor een overzicht, lees ondermeer : SYBESMA-KNOL, N., Non-state Actors in International Organizations : An Attempt at Classification, pp. 21-39, in VAN BOVEN, T., FLINTERMAN, C., GRÜNFELD, F., HUT, R., (eds.) *The Legitimacy of the United Nations : Towards an Enhanced Legal Status of Non-State Actors*. Utrecht, Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten, 1997.; SYBESMA-KNOL, R. G., *The Status of Observers in the United Nations*, Leiden, Rijksuniversiteit Leiden, 1981.; WEISS, T. G., GORDENKER, *NGOs, the UN and Global Governance*, Londen, Lynne Rienner Publishers, 1996.

³⁶ INGELAERE, F., The New Legislation on the International Relations of the Belgian Communities and Regions, *Studia Diplomatica*, 47(1), 1994, p. 31.

voor een deel van de oplossing naar het interne recht van de federale staat te kijken. Shaw is het hier duidelijk mee eens: "[...] the question of the personality and capability of the component units of the federation on international fora can really only be determined in the light of the constitution of the state concerned and state practice [...] Component states of a federation that have been provided with a certain restricted international competence may thus be accepted as having a degree of international personality"³⁷. Deze juridische redenering consequent doortrekken, blijkt in de internationaal-politieke realiteit echter een onhaalbare kaart. De internationale gemeenschap speelt hier nog altijd een dominante rol. Uiteindelijk beslist het internationaal recht zelf over de toebedeling van internationale rechtspersoonlijkheid³⁸. De Raad van State omschrijft de problematiek als volgt: "De vraag of een deelgebied internationale rechtspersoonlijkheid bezit om een bepaalde handeling te stellen [...] moet eerst op basis van het interne recht beantwoord worden; de deelgebieden van een federatie kunnen immers alleen over de bevoegdheid tot het sluiten van verdragen beschikken als die hen door de federale Grondwet wordt toegekend. [...] toch moeten de vreemde Staten en vooral de internationale organisaties ermee instemmen dat zij met de politieke deelgebieden van een federale Staat moeten onderhandelen"³⁹. Federale deelentiteiten hangen dus voor een groot deel af van de erkenning van hun internationale rechtspersoonlijkheid door internationale rechtssubjecten, met name staten en internationale organisaties. Deze zullen voor hun beslissing slechts tot op zekere hoogte rekening houden met de nationale grondwet en de wil van de desbetreffende federale overheid. Men stelt vast dat derde staten en internationale organisaties bij de confrontatie met deze problematiek de eigen belangen en die van de internationale rechtsorde in het algemeen laten primeren. Federale deelentiteiten bevinden zich in de 'grijze zone' van het internationale recht. Zodoende lijkt een antwoord op de vraag naar de internationale rechtspersoonlijkheid van federale deelentiteiten voornamelijk te liggen in de rechtspraktijk op het internationale forum. In dit artikel concentreren wij ons op de houding van één soort van internationale rechtssubjecten, namelijk de multilaterale organisaties. Zij hebben in casu een grote invloed op de verdere evolutie van het juridische statuut van federale deelentiteiten.

IV. Algemene perceptie van multilaterale organisaties t.a.v. het multilateraal beleid van federaties en federale deelentiteiten

In dit deel trachten wij een overzicht te geven van de heersende percepties binnen multilaterale organisaties ten aanzien van het multilateraal beleid van federale en gedefedereerde overheden. Men kan uiteraard niet spreken van dé perceptie van een multilaterale organisatie. Veel hangt af van de positie van de respondenten binnen de structuren van deze organisaties. Hierbij valt ook op dat de percepties afhankelijk zijn van de karakteristieken van de organisatie waar deze getuigen

³⁷ SHAW, M. N., *International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

³⁸ VERHOEVEN, J., *Droit International Public*, Bruxelles, Larcier, 2000, p. 272.

³⁹ VANDEN BRANDE, L., DAS, H., BOMBAY, P., Enkele beschouwingen omtrent de internationaal-rechtelijke positie van Vlaanderen. Bijdrage tot het *Liber Amicorum* voor Professor Eric Suy, p. 14.

werkzaam zijn. Naarmate de organisatie voor zijn bestaan en werking afhankelijk is van extra gelden en fondsen, lijkt de openheid naar (niet-) en substatelijke actoren te vergroten. Omgekeerd, hoe belangrijker de beslissingsbevoegdheid van de organisatie op politiek niveau voor de lidstaten is, hoe sceptischer men ten aanzien van (niet-statelijke en) federale deelentiteiten als internationale politieke actoren staat.

Bij een bespreking van de percepties over het multilateraal beleid van federaties moet er een onderscheid gemaakt worden tussen het technische niveau en het politieke niveau. Op het politieke niveau bestaat er binnen multilaterale organisaties een visie die men eerder 'etatistisch' zou kunnen noemen. Deze visie vindt zijn oorsprong over het algemeen in drie redeneringen. Ten eerste vindt men dat federale deelentiteiten zich moeten scharen achter federale overheden om zo op voorhand tot één gecoördineerd federaal standpunt te komen. Deze reactie is (tot op heden) vrij logisch, daar men ervan uit gaat dat de federale overheid hiërarchisch boven de federale deelentiteiten staat op het vlak van buitenlands beleid. Slechts zeer weinig medewerkers van multilaterale organisaties zijn zich bewust van de gelijkwaardigheid van alle Belgische overheden (zie supra) en de gevolgen ervan. Een tweede reden voor deze ingesteldheid ligt volgens medewerkers van de WTO, de Internationale Arbeidsorganisatie en de Unesco bij de werking van de organisaties zelf. Coördinatie tussen een toenemend aantal standpunten zonder de inhoud teveel te laten verwateren is nu reeds een moeilijke opgave voor de meeste organisaties. Indien hier nog de deelentiteiten van federale landen zouden bijkomen, zou de efficiënte werking van deze organisaties nog meer in het gedrang komen. Een derde, meer puur politieke, argumentatie is de angst voor het creëren van precedënten. Indien men federale deelentiteiten zou toelaten als volwaardige leden van de club, dan zouden andere subnationale entiteiten dit kunnen aanwenden om erkenning te vragen voor autonomiserings- of afscheuringstendenzen. In dit licht willen multilaterale organisaties ten alle koste vermijden dat ze door toe te geven aan de verzuchtingen van één federale staat of federale deelentiteit, andere lidstaten voor de borst zouden stoten.

Op het technische niveau ligt de situatie helemaal anders. Federale deelentiteiten worden met "open armen" ontvangen wanneer ze donor willen zijn, samen willen werken voor bepaalde programma's of projecten of wanneer ze bepaalde partnerschappen willen aangaan. Een goed voorbeeld hiervan vormt het Vlaamse Trustfonds bij de Wereldbank, het Healthy Cities Network bij de Wereldgezondheidsorganisatie of het Samenwerkingsakkoord tussen de UNESCO en Vlaanderen. Ook in technische werkgroepen of comités wordt de aanwezigheid van experts-ambtenaren erg op prijs gesteld, zoals bij de OESO of bij de RvE. Medewerkers binnen multilaterale organisaties die de evolutie op dit vlak volgen, spreken van een uitbreiding van partnerschappen met regionale en lokale entiteiten. In sommige organisaties wordt zelfs gesproken over "de partnerschappen van de toekomst". Die organisaties die voor hun werkzaamheden steeds meer afhankelijk zijn van samenwerking met subnationale besturen, spelen het meest op deze

tendens in. In veel landen behoren de bevoegdheidsdomeinen waar multilaterale organisaties rond werken immers tot het regionale of zelfs lokale bestuur.

Federale deelentiteiten krijgen op deze wijze de mogelijkheid om concreet samen te werken met multilaterale organisaties. Door samenwerkingsakkoorden af te sluiten, fondsen op te richten of deel te nemen aan werkgroepen, comités, programma's en projecten, breiden zij in de praktijk hun netwerken en een reëel multilateraal beleid uit. De multilaterale organisaties nemen hierbij een houding aan die door deze federale deelentiteiten als dubbelzinnig kan beschouwd worden : geld geven en rechtstreeks samenwerken op technisch niveau kan wel, politieke inbreng op hoger niveau kan enkel via de federale delegaties. Of anders : wel de voordelen, niet de nadelen van subnationale entiteiten als internationaal-politieke actoren op multilaterale fora.

V. Samenwerking tussen de federale en de Vlaamse overheid en gegeneerd imago binnen de Wereldhandelsorganisatie en de Raad van Europa

A. Beleidsdeclaraties van het federale en het Vlaamse beleidsniveau

Welk voorstellingsbeeld trachten de federale en Vlaamse overheid binnen multilaterale fora te genereren ? Met andere woorden, welke objectieven worden vooropgesteld en welke concrete maatregelen worden gesuggereerd om een imago te ontwikkelen op multilaterale fora ? Een vergelijking van de beleidsdeclaraties van beide overheden geeft ons een eerste indicator voor de invulling van de verkregen bevoegdheden en de rol die voor imago wordt weggelegd.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa) besteedt in zijn beleidsnota slechts twee bladzijden aan het Belgisch multilateraal beleid. In hoofdstuk 5.2. van de Nota wordt ingegaan op het imago van België, maar geen gewag gemaakt van hoe het imago op multilaterale fora beïnvloed kan worden. De hernieuwde aandacht van de regering Verhofstadt-Michel op het vlak van imago wordt vooral bilateraal ingevuld. Volgens betrokken federale diplomaten werd dit tot nog toe niet doorgetrokken naar het multilateraal beleid.

Imago lijkt bij het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap anders te zijn opgevat. In de Vlaamse Beleidsnota Buitenlands Beleid 2000-2004 stelt men immers dat internationale instellingen niet alleen een politiek forum aanbieden, maar tegelijkertijd een gestructureerd multidisciplinair platform vormen waar aan opleiding, specifieke vorming, uitwisseling van expertise en kennistransfer wordt gedaan. Volgens de beleidsnota kan de uitstraling (en visibiliteit) van Vlaanderen versterkt worden door het samenwerken met internationale organisaties. Vervolgens beschrijft de nota hoe Vlaanderen met elk van de belangrijk geachte organisaties wil samenwerken. Voor de Raad van Europa wil Vlaanderen de nadruk leggen op de volgende aspecten : cofinanciering om samen met de RvE en vooral in Oost- en Centraal-Europa projecten te verwezenlijken; de activiteiten van de RvE inzake nationale minderheden en de regionale en minderheidstalen; consequentere

organisatie van het overleg en de afstemming van standpunten met de andere Gewesten, Gemeenschappen en het federale niveau. De Wereldhandelsorganisatie wordt op dit moment nauwgezet gevolgd: "Beslissingen die in de schoot van de WTO worden genomen hebben [...] een rechtstreeks belang voor Vlaanderen in domeinen zoals de investeringen, de export en de landbouw. Een belangrijke uitdaging ligt in de culturele sfeer." Vooral 'culturele diversiteit' wordt als een belangrijk domein gezien om aan belangenbewaking te doen.

Hoe kan men deze intenties evalueren? Uit interviews binnen de Belgische Permanente Missie te Genève blijkt dat imago een belangrijk aandachtspunt vormt bij nationale overheden die zich op het multilaterale veld begeven⁴⁰. Via een zo grondig mogelijke dossierkennis en actieve participatie probeert men een goede indruk na te laten. Dit is ook het geval voor de Belgische federale overheid. Als klein land beschikt België over een beperkt diplomatiek corps, waardoor een selectie moet worden gemaakt van de meest belangrijke dossiers. De Belgische diplomatie geniet volgens buitenlandse diplomaten⁴¹ in diplomatieke milieus een goede reputatie. Het BuZa krijgt sinds enkele jaren evenwel te maken met Belgische gefedereerde overheden die zichzelf op het multilaterale domein willen profileren. Alhoewel deze overheden niet op een diplomatieke traditie kunnen terugbuigen, beheren zij steeds meer inhoudelijke bevoegdheidsdomeinen waarrond zij op het multilaterale domein activiteiten (willen) ontplooiën. Hiervoor moeten zij hun bestaan als internationale actor met verregaande bevoegdheden kenbaar maken in het multilaterale milieu. De vermelding in de Beleidsnota Buitenlands Beleid van een Vlaams multilateraal imago-beleid moet in deze context begrepen worden. Volgens kabinetsmedewerkers en ambtenaren uit de Vlaamse en Franstalige overheden, en volgens federale diplomaten ontstaat hierdoor een zekere spanning tussen het BuZa en de gedefedereerde overheden op het vlak van multilateraal beleid (cf. supra). Andere respondenten uit dezelfde overheden vinden dan weer dat deze samenwerking vrij vlot verloopt. Uit de bevraging blijkt vooral dat deze meningen sterk afhankelijk zijn van de posities van de respondenten ten aanzien van het multilaterale en de beleidsdomeinen waarin zij werkzaam zijn. Dit hangt nauw samen met de bevoegdheidsverdeling, waarbij exclusieve bevoegdheden minder problemen opleveren dan gemengde bevoegdheden. Los van de interpretatieproblemen die er rond bevoegdheidsverdelingen kunnen ontstaan, is er in de praktijk ook vaak een discrepantie tussen de Belgische bevoegdheidsverdeling en de manier waarop multilaterale organisaties bevoegdheidsdomeinen indelen. Hierna gaan we dieper in op deze samenwerking met voorbeelden van hoe deze voor een negatief en een positief imago kunnen zorgen.

⁴⁰ Dit wordt bevestigd door diplomaten van de Bulgaarse en de Canadese Permanente Missies in Genève.

⁴¹ Het gaat hier concreet om de visie van een aantal Zwitserse, Canadese en Bulgaarse diplomaten.

B. Raad van Europa : het Columberg-rapport en het negatieve Belgische imago

De Raad van Europa buigt zich over een breed spectrum van beleidsdomeinen, als daar zijn : mensenrechten, democratiseringsprocessen, cultuur, jeugd en maatschappelijke issues zoals milieu, aids en georganiseerde misdaad⁴². Deze domeinen behoren binnen België grotendeels tot de portefeuille van de Gemeenschappen en de Gewesten⁴³. Dit heeft gevolgen voor de praktijk van de intern-Belgische coördinatie. Op het vlak van cultuur is het federale niveau nauwelijks aanwezig bij de inhoudelijke invulling van de Belgische beleidsstandpunten. Dit is opvallend vermits de Belgische financiële bijdrage aan de RvE nog steeds via het federale niveau gebeurt. Mede om deze reden werd de Belgische contributie sinds het begin van de jaren '90 in absolute cijfers bevroren. In navolging van de Franse Gemeenschap opteerde de Vlaamse regering er daarom voor om een eigen financiële bijdrage te leveren (met name, aan het culturele project 'Mosaïc'). De Belgische Gemeenschappen en Gewesten willen zo hun visibiliteit binnen de RvE verhogen⁴⁴. Ambtenaren van de Vlaamse en Franse Gemeenschap, alsook betrokken diplomaten ervaren de onderlinge samenwerking in het kader van de RvE als 'een goed voorbeeld van hoe de federale coördinatiemechanismen adequaat kunnen werken'. Het voorafgaandelijk overleg zorgt ervoor dat de Belgische standpunten genuanceerd en voldoende verfijnd zijn. Het federale niveau tracht vooral een coördinerende en informerende rol te spelen, maar laat de Gemeenschappen en Gewesten op beleidsmatig vlak veel ruimte. Al vormt de coördinatie in het kader van de RvE een ideaaltypisch voorbeeld van 'federale meerwaarde'⁴⁵, de recente geschiedenis leert dat het ook verkeerd kan gaan, met belangrijke gevolgen voor het imago van de Belgische federatie.

Gedurende 1998 werd België en in het bijzonder Vlaanderen geconfronteerd met een mini-crisis inzake het internationaal imago. De controverse startte toen de Vlaamse ministers Peeters en Martens drie omzendbrieven verspreidden waarin zij de geleidelijke uitdoving van de zogenaamde 'tijdelijke taalfaciliteiten' in de Vlaamse gemeenten in de rand van Brussel aankondigden. Een aantal Franstalige politici ging niet akkoord met deze omzendbrieven, en besloot om dit intern-

⁴² Vlaamse ambtenaren stellen dat de meerwaarde van de RvE in haar 'denktank functie' ligt, en in haar wijde spectrum van programma's en projecten.

⁴³ X., *Vlaanderen in de internationale organisaties (andere dan de EU)*, Brussel, Administratie Buitenlands Beleid, 1998.

⁴⁴ Sinds meer dan twintig jaar trachten afgevaardigden van de Franse Gemeenschap in bijna alle werkgroepen van de RvE te zetelen, en hebben ze zich laten opmerken als partners die belangrijke beleidsmatige bijdragen leveren.

⁴⁵ Félix Standaert stelt dat er in bepaalde domeinen een meerwaarde ontstaat indien het geheel van de componenten [van de federatie] samen optreedt en zijn krachten bundelt. Hij duidt dit aan als de 'federale meerwaarde'. Deze meerwaarde is geen automatisch gegeven. De toegevoegde waarde is het gevolg van deskundigheid van personen en het bundelen van middelen. In een eerste etappe moeten zij interne verschillen overbruggen en standpunten uitwerken. De tweede etappe bestaat uit een coherent en haalbaar optreden in het buitenland [dus ook op multilaterale fora]. Zie : STANDAERT, F., *Buitenlandse Betrekkingen in de Federale Staat België. Analyse en Kritiek*. St. Lambrechts Woluwe, Standaert, 1995, pp. 153.

Belgische dispuut te 'internationaliseren'. Zij maakten de zaak aanhangig in de plenaire vergadering van de Raad van Europa. De RvE besloot de Zwitser Duménil Columberg op onderzoek uit te sturen. De onderzoeksmethoden van Columberg werden in de Vlaamse pers fel in vraag gesteld: hij verbleef slechts 36 uur in België en had vooral Franstalige politici geïnterviewd. Het Columberg-rapport vroeg om de 'onmiddellijke tweetaligheid van België'. Volgens critici besefte Columberg onvoldoende dat hij hiermee de Belgische 'communautaire vrede' in gedrang kon brengen.

De Vlaamse afgevaardigden in de Raad van Europa bereidden ondertussen amendementen voor op de aanbevelingen van Columberg. Centraal hierin stond het amendement van de Vlaamse Socialist Dirk Van der Maelen, dat onderlijnde dat 'het Belgische federale model over voldoende interne overlegprocedures beschikte om deze zaak te beslechten.' Hogere organen zouden enkel mogen ingrijpen indien het resultaat van het interne overleg niet met een aantal Europese waarden of met de regelgeving inzake minderheden zou overeenstemmen⁴⁶. De plenaire vergadering van de RvE bevestigde dat zij zich niet kon uitspreken over de interne staatsopbouw van de Belgische federatie. Zij stelde vast dat het in hoofdzaak ging om een intern Belgisch dispuut. Aan de Vlaamse Regering adviseerde de RvE 'dat de Franstalige minderheid in Vlaanderen het recht had om haar identiteit en taal te bewaren'. Aan de Franstaligen in de Brusselse rand vroeg de RvE om 'inspanningen te doen om zich in Vlaanderen te integreren, bv. door Nederlands te leren'. Vooral van belang was dat de plenaire sessie aan alle Belgische overheden vroeg om de Conventie inzake de Bescherming van Nationale Minderheden te ratificeren⁴⁷.

Door dit dispuut te internationaliseren werd België in politieke en diplomatieke kringen in een negatief daglicht geplaatst. Ook de Vlaamse Regering, die in deze middens beperkte bekendheid geniet, had hieronder geleden. Na afloop van het debat in de Assemblée van de RvE stelde Dirk Van der Maelen dat 'Vlaanderen voortaan nauwgezet haar internationaal imago zou moeten 'bewaken'. Volgens een analyse van de Vlaamse Administratie Buitenlands Beleid had deze casus duidelijk aangetoond dat 'de internationale onbekendheid met het Belgische constitutionele model tot de tendens kan leiden om Vlaanderen in een moeilijke internationale positie te plaatsen'⁴⁸. Zij concludeerde dat zowel het Vlaamse als het federale beleidsniveau meer moeten investeren in het uitleggen van de constitutionele en linguïstische realiteit van België. Naar aanleiding van dit gebeuren meende de Vlaamse Administratie Buitenlands Beleid bovendien dat een gebrek aan een internationaal imago op langere termijn schadelijk kan zijn voor de Vlaamse

⁴⁶ X, Raad van Europa zet Columberg in zijn blootje. Rondzendbrieven van Peeters en Martens moeten niet worden ingetrokken, *De Morgen*, 26 september, 1998.

⁴⁷ DE BRUYCKER, P., Les minorités francophones: héritage du passé et enjeu d'avenir, *Le Soir*, 18 mei 1999.

⁴⁸ X, *Bijdrage van de Vlaamse Administratie aan het Regeerprogramma van de aantredende Vlaamse Regering. Deel 11 – Vlaanderen Internationaal*, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1999.

overheid⁴⁹. In deze casus valt vooral op dat het federale beleidsniveau zich weinig met dit dossier heeft ingelaten. Nochtans werd het imago van de Belgische federatie als geheel binnen de Raad van Europa op de proef gesteld.

C. *Wereldhandelsorganisatie : geslaagde samenwerking binnen de Belgische federatie*

Het belang van de WTO ligt in eerste instantie in haar functie van forum voor multilaterale handelsbesprekingen ter liberalisering van de wereldhandel⁵⁰. Naast de handel in diensten en de intellectuele eigendom, komen ook sectoren aan bod waar handel een rechtstreekse of onrechtstreekse invloed op heeft, zoals milieubescherming, duurzame ontwikkeling, fundamentele arbeidsnormen en culturele diversiteit. De WTO is een zogenaamde 'member driven organization' wat in de praktijk betekent dat het secretariaat van de organisatie een beperkte rol speelt in de activiteiten van de organisatie, die in eerste instantie uit onderhandelingen tussen de lidstaten bestaat. De Europese Commissie heeft een mandaat om tijdens WTO-onderhandelingen in naam van de EU-lidstaten te spreken. Hiermee worden de EU-lidstaten allerminst buiten spel gezet : zij tikken de Commissie soms op de vingers over het standpunt dat zij inneemt en blijven in de wandelgangen ten volle hun diplomatieke rol spelen. Bij de WTO bekijken we twee voorbeelden van gegeneerd imago : die tijdens de ministeriële conferenties en die ten aanzien van het secretariaat van de organisatie.

In eerste instantie is de WTO een organisatie waar de lidstaten aan belangenverdediging doen. Wat er uit de onderhandelingen voortkomt, moet immers geïmplementeerd worden door de lidstaten. De lidstaten zijn voornamelijk met inhoudelijk technische dossiers bezig. Hun imago komt er nog meer dan op andere fora voort uit de dossierkennis van de betrokken overheden. Kleine landen kunnen door een goede voorbereiding en een grondige dossierkennis voordeel uit deze situatie halen. Zo krijgen zij de kans om een grotere invloed uit te oefenen dan hun beperkte economische macht zou doen vermoeden.

Voor de coördinatie binnen België bestaan er twee fora van ambtelijk overleg tussen de Belgische federale overheid en de Gemeenschappen en Gewesten : de coördinatie bij het BuZa onder de dienst "P11" en een coördinatiemechanisme dat logistiek in handen van het federale Ministerie van Economie ligt. Wij bekijken enkel het coördinatiemechanisme bij het BuZa. De dienst "P11" vormt de Europese Coördinatiegroep van het federale BuZa. Het is het overlegorgaan bij uitstek waarin de Belgische standpunten in het kader van de EU worden voorbereid. Het verleent tevens advies aan de ICBB. Het BuZa vormde de logistieke kern van de samenwerking ter voorbereiding van de WTO-conferentie in Seattle, waar de agenda aspecten vertoonde die de economische sector overstegen. Deze coördinatie gebeurt in verschillende fasen. In eerste instantie worden de Belgische overhe-

⁴⁹ In haar *Bijdrage aan het Regeerprogramma van de aantredende Vlaamse Regering* (1999) stelde zij daarom voor om de coherentie van de Vlaamse internationale communicatiestrategie te verbeteren.

⁵⁰ CUYVERS, L., KERREMANS, B., *Internationale Economische Organisaties*, Leuven, Garant, 1997.

den samen met vertegenwoordigers van de civiele maatschappij uitgenodigd op zogenaamde 'gedachtenwisselingen'. Deze vinden plaats rond specifieke thema's waar voldoende draagvlak voor moet zijn en een gecoördineerd standpunt dient te worden ingenomen. Voor de formele standpuntbepaling ten aanzien van de WTO, gebeurt er vervolgens een gecoördineerd overleg binnen België bij de dienst "P11". Volgens respondenten behorende tot het federale BuZa zou de samenwerking tussen de Gemeenschappen, de Gewesten en de federale overheid hier nog intensiever kunnen. De coördinatie binnen de "P11" bereidt de "Comité 133" vergaderingen voor op EU-niveau. De Gemeenschappen en Gewesten zijn permanent uitgenodigd voor deze coördinatievergaderingen. Het "Comité 133" dient dan weer ter voorbereiding van de standpuntbepaling van de EU-lidstaten bij de WTO. Federale diplomaten maken ook duidelijk dat men de Gemeenschappen en Gewesten zoveel mogelijk wil associëren bij de ministeriële vergaderingen van de WTO. Hier gaan de Minister van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris voor Buitenlandse Handel naartoe, terwijl de Gemeenschappen en Gewesten ook in de delegatie worden opgenomen.

De samenwerking voor de WTO-conferentie van Seattle, vormt een mooi voorbeeld van de verdediging door het federale niveau van standpunten die voor de deelentiteiten van belang zijn. De bescherming van de culturele diversiteit binnen de dienstensector is voor de Vlaamse en de Franse Gemeenschap van het grootste belang. Zij wensten dan ook dat dit weergegeven werd in het Belgische standpunt. Hierover werden er op ambtelijk niveau tussen de beide Gemeenschappen afspraken gemaakt. De federale overheid heeft dit standpunt overgenomen en volgens zowel Vlaamse ambtenaren als federale diplomaten consequent verdedigd. Uiteindelijk is het tevens overgenomen in het standpunt van de Europese Commissie en kwam het zelfs in de ontwerptekst van de WTO terecht. Zodoende werd de bescherming van de culturele diversiteit in de dienstensector, mede dankzij de gezamenlijke inspanningen van de deelentiteiten en de federale overheid, een belangrijk aandachtspunt op het niveau van de WTO. Men zou kunnen stellen dat deze actieve participatie bewijst dat de Belgische federatie, ongeacht de gelijkwaardigheid van de federale en gedefedereerde overheden en dankzij een goede samenwerking, tot krachtige en genuanceerde standpunten kan komen.

Uit interviews blijkt dat het gegenereerd imago ten aanzien van het secretariaat van de WTO niet mag onderschat worden. Een jurist van het 'Legal Department' binnen de WTO stelt dat deze organisatie de internationale rechtspersoonlijkheid van federale deelentiteiten erkent voor zover deze binnen de nationale grondwet van de lidstaat erkend is. Dit lijkt een juridisch consequente interpretatie van de rapporten van de Volkenrechtscommissie, maar blijft in de praktijk van de WTO echter dode letter. Het secretariaat ervaart federale deelentiteiten eerder als een potentiële belemmering dan als een potentiële aanwinst voor de WTO. In het recente verleden ervaarde de WTO immers problemen met federale deelentiteiten; zo was er een gebrekkige implementatie en rapportering van bepaalde Amerikaanse en Canadese deelentiteiten op het vlak van WTO-reglementeringen. Medewer-

kers van het secretariaat zijn dan ook bang dat federale overheden de federale deeltentiteiten inzetten voor protectionistische doeleinden. In die zin behoudt het secretariaat eerder een gereserveerde houding ten aanzien van federale deeltentiteiten. Verder had geen enkele van de respondenten binnen de WTO weet van de constitutionele gelijkwaardigheid van de Belgische overheden. Dit geeft het belang aan voor de Belgische overheden om samen actief een imago te genereren waarbij de grondwettelijke complexiteit aan buitenstaanders wordt uitgelegd.

VI. Conclusie : federatieve samenwerking en gegeneerd imago

A. Vlaanderen-België binnen de Raad van Europa en de Wereldhandelsorganisatie

Er kunnen een aantal interessante vaststellingen worden gedaan op basis van de vergelijking van de verhouding tussen Vlaanderen en België binnen de RvE en de WTO. Deze vergelijking werken wij uit rond de volgende aandachtspunten; de beleidsdomeinen en de doelstellingen, en de structuren van beide organisaties.

1. DE BELEIDSDOMEINEN EN DOELSTELLINGEN

Bij de bevordering van democratie en mensenrechten heeft de Raad van Europa bijzondere aandacht voor de rol van lokale en regionale autoriteiten. Het was één van de eerste organisaties die deze subnationale entiteiten bij zijn werkzaamheden betrok⁵¹. Het beleidsdomein 'cultuur', dat in de RvE-case besproken werd, behoort reeds sinds de grondwetsherziening van 1970 tot de bevoegdheid van de Belgische (Cultuur)gemeenschappen⁵². Deze hebben zich dan ook zeer vroeg actief ingeschakeld in de werkzaamheden van deze organisatie op dat vlak. In het internationaal cultuurbeleid bestaat er dus reeds een zekere traditie in de verhouding tussen de federale overheid en de Belgische deeltentiteiten. Cultuur vormt een goed voorbeeld van een domein waar nog weinig discussie bestaat over de intern-Belgische bevoegdheidsverdeling. De inhoudelijke invulling van het Belgische standpunt wordt er grotendeels aan de deeltentiteiten overgelaten.

Deze praktijk staat in schril contrast met de verhouding tussen de federale en Vlaamse overheid bij de WTO. De aldaar behandelde bevoegdheidsdomeinen zijn in volle evolutie. Alhoewel in principe minder divers, raken zij in toenemende mate aan een groot aantal maatschappelijke domeinen. Voortgang in de liberalisering van de wereldhandel zonder vraagstukken zoals milieu, fundamentele

⁵¹ Met name via de oprichting van het Congres voor Lokale en Regionale Autoriteiten. Dit congres werkte aan een uiteenlopend aantal projecten ter ondersteuning van de rol die lokale en regionale overheden kunnen spelen op het vlak van de democratie en de mensenrechten. De Raad van Europa heeft dus meer dan andere organisaties affiniteit met het regionale en lokale beleidsniveau. Zie: DE CASTRO, J. L., *The Other Dimension of Third Level Politics in Europe: the Congress of Local and Regional Powers of the Council of Europe*, pp. 95-110, F. ALDECOA, M. KEATING (EDS.) *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, London, Frank Cass, 1999.

⁵² SCHRAMME, A., Internationaal cultuurbeleid en Vlaamse natiewording, *Internationale Spectator*, 54, 10, pp. 508-514.

arbeidsnormen of culturele diversiteit in het gedrang te brengen, staat centraal in de werkzaamheden van de WTO. Deze problematiek maakt dat het vrijwel onmogelijk wordt voor de Belgische overheden om het multilateraal beleid ten aanzien van de WTO op een heldere wijze onderling te verdelen. Daar waar de behandelde beleidsdomeinen vroeger voornamelijk tot de federale bevoegdheden behoorden, worden deze steeds relevanter voor de federale deelentiteiten⁵³. Steeds meer zijn het de Gemeenschappen en Gewesten die instaan voor de implementatie van de WTO-akkoorden in België. Nauwe samenwerking op het terrein en voorafgaandelijke, intern-Belgische positiebepaling lijken dan ook fundamenteel voor een efficiënt beleid van de federatie ten aanzien van de WTO. Onze bespreking van de samenwerking bij de WTO toont aan dat dit effectief in de praktijk wordt omgezet.

De werkzaamheden van de WTO moeten leiden tot akkoorden op het vlak van internationale handel die onmiddellijk afdwingbaar en economisch uiterst belangrijk zijn voor de lidstaten. De activiteiten van de RvE⁵⁴ zijn daarentegen veel meer gediversifieerd en leggen minder de nadruk op het rechtstreekse reguleren van het (economische) beleid van haar lidstaten. Dit verschil in doelstellingen beïnvloedt tevens de houding van de organisatie ten aanzien van federaties en federale deelentiteiten. De onderhandelingen in de WTO worden gevoerd door nationale staten. Het zoeken naar een consensus tussen de lidstaten is een moeilijk en langzaam proces. Binnen deze context staat men minder gemakkelijk open voor federale deelentiteiten als potentiële multilaterale actoren⁵⁵. Bij de Raad van Europa is er veel meer openheid naar niet-statelijke entiteiten die een bijdrage kunnen leveren aan de doelstellingen van de organisatie. Het devies van de RvE luidt dan ook: 'Governments, national parliaments and local and regional authorities are [thus] represented separately'. Dit verschil in perceptie over federale deelentiteiten als multilaterale actoren bepaalt mee hoe de Belgische federatie zich concreet in de organisatie zal opstellen, alsook de onderlinge werkrelatie tussen de federale en de Vlaamse overheid. Binnen de WTO treedt de Belgische federatie als uniforme actor naar buiten. Bij de Raad van Europa krijgen de federale deelentiteiten echter meer mogelijkheden om zich onafhankelijker op te stellen.

⁵³ Het Hermesakkoord van 2000 tussen de Belgische overheden voorziet in een defederalisering van buitenlandse handel naar de Gewesten. Op het moment van het schrijven van dit artikel werd dit akkoord evenwel nog niet omgezet in uitvoeringsbesluiten. Hierdoor blijft het momenteel gissen over de modaliteiten volgend op dit besluit, alsook welke impact dit zal hebben op de toekomstige intern-Belgische standpuntbepaling omtrent handelsliberalisering.

⁵⁴ Waaronder tevens het afsluiten van Conventies en Akkoorden.

⁵⁵ Een respondent van het 'Economic Research and Analysis Division' van de WTO vroeg tijdens een interview: 'Do you know how may regions India has ? The WTO would become completely unworkable if they all wanted to participate in the negotiations. It's simply impossible !'

2. DE STRUCTUREN

De diversiteit aan bevoegdheden creëert mede een diversiteit aan structuren binnen de organisaties. De Wereldhandelsorganisatie heeft een vrij homogeen karakter. Zijn structuur bestaat grotendeels uit technische comités en werkgroepen. Binnen elk van deze organen wordt telkens op vergelijkbare wijze over aspecten van de wereldhandel onderhandeld. Bij de Raad van Europa bevindt er zich daarentegen een grote diversiteit aan organen die met de meest uiteenlopende materies bezig zijn. Binnen deze gremia aan organen zijn er veel meer mogelijkheden voor statutaire entiteiten om te participeren aan programma's en projecten dan bij de WTO het geval is. De Vlaamse overheid onderhoudt zelfs rechtstreekse contacten met de RvE en stuurt eigen vertegenwoordigers naar bepaalde organen om aan het beleid mee te werken. Een dergelijke rechtstreekse relatie is tot nog toe quasi onbestaande tussen de federale deelentiteiten en de WTO.

Volgens federale diplomaten en Vlaamse ambtenaren wordt de samenwerking van de Vlaamse en de federale overheid bij de RvE soms zelfs herleid tot het 'elkaar op de hoogte houden van de multilaterale activiteiten'. Deze versnippering van de aanwezigheid brengt het gevaar met zich mee dat de vertegenwoordigers van de Belgische overheden binnen de verschillende organen elkaar tegenspreken. In termen van *gegenereerd imago* kan er tussen het technische niveau en de hogere organen binnen multilaterale organisaties een discrepantie ontstaan in de standpunten van de Belgische federatie⁵⁶. Dit kan ook gebeuren tussen werkgroepen binnen eenzelfde niveau. Zo ontstond in de Columberg-case een inconsistentie in de wijze waarop België het dossier omtrent de 'Conventie inzake de Bescherming van Nationale Minderheden' behandelde; met name tussen de technische onderhandelaars en de Franstalige parlementairen in de Assemblée. Zoals blijkt uit onze analyse doen dergelijke inconsistenties het imago van de Belgische federatie geen goed.

Uit de besproken cases blijkt dat de Belgische overheden zich in hun samenwerking aan de werkwijze van multilaterale organisaties aanpassen. Centrale leidraad blijft de intern-Belgische bevoegdheidsverdeling. Een obstakel in hun streven vormt echter de perceptie die op multilaterale fora heerst over het internationaal beleid van federale deelentiteiten. Het gebrek aan 'voeling' met de idee dat deze entiteiten als multilaterale actoren kunnen optreden, creëert bij de gedefedereerde overheden een zekere frustratie. Dit zou kunnen verklaren waarom imago in vergelijking met het federale niveau relatief veel aandacht krijgt binnen de Vlaamse multilaterale politiek.

⁵⁶ Zowel respondenten binnen de Vlaamse overheid als binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken hebben aangegeven dat men hiervoor moet uitkijken.

B. Het multilaterale beleid van Vlaanderen en België : conflicterend, duplicerend of complementair ?

Welke appreciatie kan aan de Vlaamse (multilaterale) paradiplomatie gegeven worden vanuit de besproken cases en de literatuur ? De juridische en institutionele instrumenten die aangereikt worden op nationaal niveau, streven duidelijk naar complementariteit. Zij trachten een in vraagstelling van de traditionele nationale diplomatie of duplicatie te vermijden. Voor zover uit de analyse van de twee besproken cases in dit artikel algemene uitspraken mogelijk zijn, kan de samenwerking tussen België en Vlaanderen in de praktijk als complementair beschouwd worden. Dit wil niet zeggen dat er in bepaalde omstandigheden geen frictie bestaat tussen de Vlaamse en federale overheid, of tussen de gedefedereerde overheden onderling (zoals de Columberg-case illustreert). Het zou evenwel te ver gaan de Vlaamse (multilaterale) paradiplomatie aan te duiden als intentioneel conflicterend. Hocking is correct in zijn stelling dat een sterke aandacht voor het fenomeen van de paradiplomatie conceptueel nuttig is, maar tot gevolg kan hebben dat de literatuur het potentiële conflict tussen het federale en het gedefedereerde beleidsniveau gaat 'over-accentueren'. Neemt men de federatie als analyse-eenheid, dan kan men eventuele fricties beter in hun context plaatsen. Men moet overigens toegeven dat de Columberg-case een geïsoleerd incident betrof; onze respondenten duiden de coördinatie in het kader van de RvE over het algemeen aan als een ideaaltypisch voorbeeld van 'federale meerwaarde'. Wel valt op dat het federale beleidsniveau zich nauwelijks met de Columberg-crisis inliet. Dit is opvallend vermits het imago van de Belgische federatie als geheel binnen de Raad van Europa op de proef werd gesteld. De reactie van de Vlaamse vertegenwoordigers in deze organisatie kan dus gezien worden als een poging om een leemte op federaal niveau te compenseren.

C. Imago en multilateraal beleid : een grijze zone ?

De gelijkwaardigheid van de Belgische overheden heeft belangrijke consequenties voor de werking van Belgische delegaties op multilaterale fora : in "gemengde" dossiers heeft geen enkele entiteit het laatste woord. In termen van imago zou men kunnen stellen dat de Belgische overheden elkaars objectieve bondgenoten zijn om het extern geprojecteerde beeld van de Belgische federatie zoveel mogelijk te bewaken. De WTO-case toont duidelijk aan dat het feit dat België een federatie is, niet noodzakelijk een zwakke schakel in de coherentie en de uitstraling van het buitenlands beleid hoeft te vormen. Om op multilaterale fora deze complementariteit in termen van imago te verzilveren, zou men echter wel kunnen stellen dat de Belgische overheden elkaar beter moeten informeren over het imago dat zij binnen deze organisaties wensen na te streven, en hier als een gezamenlijk team aan werken. Zeker dit laatste blijkt een grijze zone in de samenwerking tussen de verschillende Belgische overheden.

Summary : Belgium, Flanders and multilateral fora. The cooperation and the generated image in the World Trade Organisation (WTO) and the Council of Europe (CoE)

This article tries to answer two questions : 1) How does the cooperation between the Belgian (federal) and Flemish (regional) government work within the field of multilateral policy ?; 2) How is the multilateral policy of the Belgian federation and the Flemish government received at the multilateral level (especially within the CoE en the WTO) ? The Belgian constitution has foreseen a system in which all governments (federal en regional) are equal. This has important consequences for Belgian delegations in multilateral fora : in 'mixed' dossiers, no government has decisive power. Thus, all Belgian governments are objective allies in guarding the externally projected image of the federation. Nevertheless, this seems to be a 'grey area' in the cooperation among the various Belgian governments.



Carrièrepatronen van Belgische parlementsleden in een multi-level omgeving (1979-99)

Stefaan Fiers

Postdoctoraal onderzoeker FWO-Vlaanderen aan de Afdeling Politologie van de
Katholieke Universiteit Leuven

I. Inleiding

In de voorbije twee decennia is het Belgische politieke systeem zich in sterke mate als een meerlagig politieke systeem gaan manifesteren. Dit gebeurde onder invloed van twee centrifugale tendenzen : de verdere Europese integratie enerzijds en de opeenvolgende fases in de staatshervorming sinds 1971 anderzijds. Als gevolg daarvan geschiedt de politieke besluitvorming aan het begin van deze eeuw op een groter aantal niveaus dan pakweg op het einde van de jaren '60 het geval was.

De grotere rol van de supra- en subnationale instellingen in de politieke besluitvorming is tot op heden vooral vanuit een institutioneel perspectief bestudeerd, met bijzondere aandacht voor de effecten die het ressorteerde op de beleidsvorming¹. De gevolgen van het groeiend aantal politieke besluitvormingsniveaus op het gebied van de rekrutering en de professionalisering van de politieke elites daarentegen is nog nauwelijks onderzocht. Nochtans leidt een eenvoudige observatie van de ministerkeuze na de verkiezingen van 13 juni 1999 reeds tot een boeiende onderzoeksvraag. Van de 55 excellenties die werden aangesteld na de coalitiebesprekingen op de verschillende Gewest-, Gemeenschaps- en federale niveaus, was één derde (achttien om precies te zijn) kandidaat geweest op een ander politiek niveau dan het welke waarop ze minister werden !

Wanneer 30 % van de ministers van het ene op het andere niveau overspringt (het 'level-hoppen'), kan men gerust stellen dat de klassieke hiërarchie verstoord is en kan men nog bezwaarlijk gewagen van een strikte scheiding tussen de politieke niveaus. Zoals deze ministerkeuze aantoont, heeft dit kluwen van 'levels' ook gevolgen voor de persoonlijke carrières van de betrokken politici. Met dit onderzoek willen we gegevens aanreiken over het carrièreverloop van politici in een meerlagig politiek bestel. Concreet gesteld, willen we nagaan in hoeverre het groter aantal besluitvormingsniveaus in de multi-level omgeving invloed heeft gehad op de wijze waarop politici hun loopbaan uittekenen. Op welk niveau begint, en op welk niveau eindigt een politieke carrière ? Is er verschil met vroeger, toen er nog geen sprake was van rechtstreeks verkozen Vlaamse parlementsleden of rechtstreeks verkozen Europarlementsleden ? Kan men gewagen van een veelvuldig 'level-hoppen' : het overstappen van, bijvoorbeeld het regionale niveau

¹ Zie recentelijk nog het speciale nummer van *West European Politics*, vol. 23, nr. 4, oktober 2000.

naar het federale politieke niveau, of omgekeerd? Of verloopt de parlementaire rekrutering ook in een multi-level politiek bestel via het traditionele, sterk hiërarchische carrièrepatroon, waarin een parlamentslid eerst 'school' moest lopen op een lager politiek niveau alvorens hij kon opklimmen?

II. De institutionele setting van een multi-level-omgeving

Het Belgische politieke besluitvormingsproces is in de voorbije twintig jaar grondig gewijzigd, naar aanleiding van de Europese integratie enerzijds en een voortschrijdend proces van federalisering anderzijds. Als gevolg daarvan geschiedt de Belgische politieke besluitvorming sinds de meeste recente hervorming van de Grondwet in 1993 op vijf duidelijk onderscheiden niveaus: het gemeentelijke niveau, het provinciale niveau, het niveau van de Gewesten en de Gemeenschappen, het federale niveau en het Europese niveau. Op elk van deze niveaus gebeurt het politieke besluitvormingsproces via uitvoerende en wetgevende organen: het schepencollege, de bestendige deputatie, de deelstaat en de federale regering, de Europese Commissie enerzijds en de gemeenteraad, provincieraad, Gewest- en Gemeenschapsraad, en parlement anderzijds.

Vanuit een wens en een bezorgdheid om op elk van die niveaus autonome en stabiele politieke instellingen te bouwen, ging de uitbreiding van het aantal politieke besluitvormingsniveaus gepaard met een stijging van het aantal politieke mandaten dat diende te worden ingevuld². Dit is een vrij recente evolutie, die startte in juni 1979, met de eerste rechtstreekse verkiezing van de leden van het Europees Parlement (voorheen werd het Europees Parlement samengesteld uit afgevaardigden van de nationale parlementen). Bij die operatie werd het aantal Europese Parlementsleden opgevoerd van 198 naar 410, en het aantal Belgische leden van 14 naar 24³. De centrifugale beweging van het nationale niveau weg liep echter ook in de omgekeerde richting, langsheen de federalisering van de Belgische staatsstructuur. Het had ondermeer tot gevolg dat de regionale raden tot volwaardige parlementaire assemblees evolueerden: de 25 leden van de Duitstalige Gemeenschapsraad werden in 1986 voor het eerst rechtstreeks verkozen, de 75 leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad in 1989. Nog zes jaar later, in 1995, volgde de eerste rechtstreekse verkiezing van zowel 118 van de 124 leden van de Vlaamse Raad⁴ als van de 75 leden van de Waalse Gewestraad. Door de rechtstreekse verkiezing van de leden van de Vlaamse Raad en van de Waalse Gewest

² Ook bij de Grondwetwijziging van 1993 werd het totale aantal parlementaire mandaten verder opgevoerd. Want hoewel er 62 Kamerleden en 113 senatoren minder zouden zetelen in het federale parlement, veroorzaakte de rechtstreekse verkiezing van 118 Vlaamse parlementsleden en 75 leden van de Waalse Gewestraad een lichte stijging van het aantal parlementaire mandaten.

³ Nog afgezien van het institutionele belang van de rechtstreekse verkiezing van de Europese Parlementsleden, betekende het overigens eveneens de start van de wetenschappelijke aandacht voor deze instelling. Zie DESCHOUWER, K., *The European Multi-level Party Systems: Towards a Framework for Analysis* (EUI Working Papers RSC NE 2000/47), Florence, European University Institute, 2000, p. 21.

⁴ Aan de 118 rechtstreeks verkozen leden worden de zes eerst-verkozen Vlaamse leden van de Brusselse Hoofdstedelijke raad toegevoegd.

Raad werd een eind gemaakt aan het zogenaamde 'dubbelmandaat', waardoor voorheen de Kamerleden en rechtstreeks verkozen senatoren zowel lid waren van hun federale assemblee als van een deelstaat assemblee (naargelang hun inschrijving op de taalrol). Op dit ogenblik blijft enkel de Franse Gemeenschapsraad over als onrechtstreeks samengestelde regionale assemblee⁵.

Samen met de verzelfstandiging van de verschillende parlementaire assemblees, steeg ook het aantal mandaten dat door de partijen verdeeld konden worden : terwijl er in 1978 in België 393 parlementaire mandaten te begeven waren, was dit aantal in 1999 gestegen tot 539⁶. Daarbij moeten ook nog de 12.911 mandaten van gemeenteraadslid en 738 mandaten van provincieraadslid geteld worden. Deze toename van parlementaire mandaten met 37 % houdt vooreerst in dat er meer kandidaten effectief verkozen worden. Maar omdat de drempel om zich kandidaat te stellen bij verkiezingen in België betrekkelijk laag ligt⁷, hield dat tevens in dat kandidaten meer kans hadden om op een ander politiek niveau dan voorheen verkozen te worden.

Voor politieke wetenschappers stelt zich vervolgens, in het licht van de multi-level governance theorie, een bijzonder interessante en relevante vraag naar de circulatie- en carrièrepatronen van deze mandatarissen. De MLG-these gaat er immers van uit dat de hiërarchie tussen de verschillende niveaus is weggevallen⁸. Noch het nationale, noch het regionale of het Europese niveau primeert op een ander politiek niveau. Daarentegen is de beleidsvoering een kluwen van beleidsnetwerken, waarin geen van de drie niveaus een dominerende positie inneemt. Dit zou, vertaald naar de carrièrepatronen van politici, kunnen betekenen dat het traditionele patroon van de klassieke politieke socialisatie wordt doorbroken. Die traditionele theorie vertrekt immers van een sterk hiërarchisch wereldbeeld. Ze gaat er met name van uit dat politici die op het hogere politieke niveau gerekruteerd worden, eerst het *metier* hebben aangeleerd op het lagere politieke niveau⁹.

⁵ Ze bestaat uit 19 Franstalige leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad en alle 75 leden van de Waalse Gewest Raad. Voor een overzicht van de resultaten van deze verkiezingen en de politieke verhoudingen in deze assemblees, zie : BIONDI, P., DEWACHTER, W., FIERS, S. en WAUTERS B., *Res Publica Belgica 1980-2000 : Beknopt statistisch overzicht*, in *Res Publica*, vol. 42, 2000 (1), p. 119-163.

⁶ In 1979 : 212 Kamerleden en 181 senatoren; in 1999 : 150 Kamerleden, 71 senatoren, 25 Europese parlementsleden, 25 leden van de Duitstalige Gemeenschapsraad, 75 leden van de Waalse Gewest Raad, 75 leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Gewestraad en 118 rechtstreeks verkozen mandaten van Vlaams volksvertegenwoordiger. Voor een aantal mandaten is een cumulechter niet uitgesloten, zodat we niet met zekerheid kunnen stellen dat er 539 parlementsleden zijn (cf. infra).

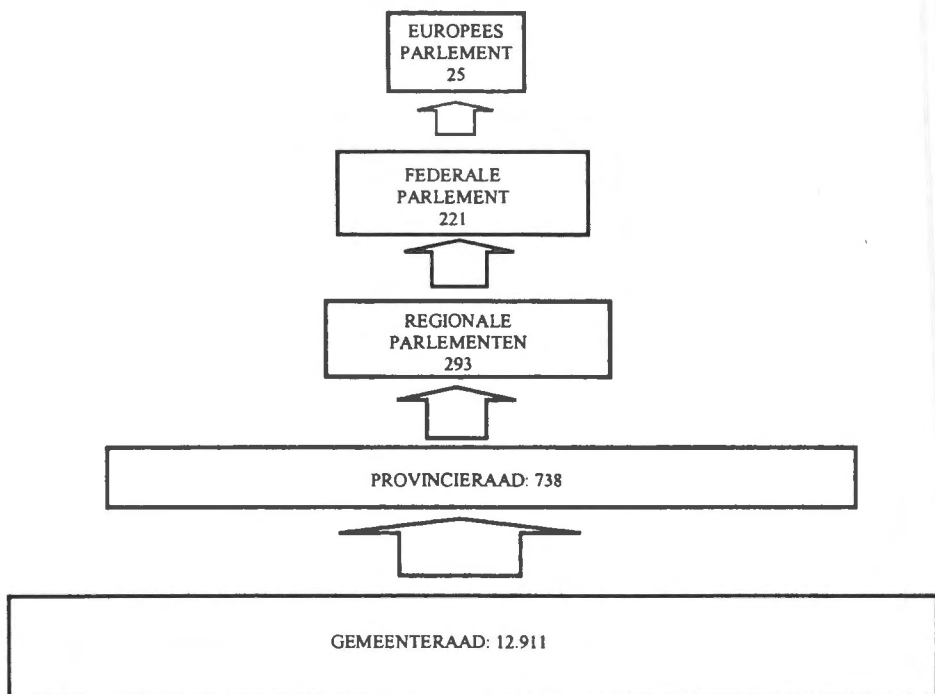
⁷ Zie FIERS, S., *Vijftig jaar volksvertegenwoordiging. De circulatie onder de Belgische parlementsleden 1946-1995*, Brussel, Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten, 2000, p. 201-205.

⁸ HOOGHE, L., *Subnational Mobilisation in The European Union*, in *West European Politics*, vol. 18, 1995 (3), p. 176-179; DESCHOUWER, K., *The European Multi-level Party Systems : Towards a Framework for Analysis* (EUI Working Papers RSC NE 2000/47), Florence, European University Institute, 2000, p. 25.

⁹ GAXIE, D., *La démocratie représentative*, Paris, Montchrestien, 1993, p. 77-89.

Toegepast op de Belgische situatie zou het klassieke concept van politieke socialisatie er dan als volgt uit zien, in de veronderstelling dat het belang van een politiek niveau evenredig is aan het territoriaal bevoegdheids criterium (Figuur 1).

Figuur 1 : Toegepast model van de klassieke opbouw van parlementaire carrières



In deze klassieke voorstelling gaat men er van uit dat de politieke loopbaan op het gemeentelijke niveau vertrekt en dat ze zich daarna in eerste instantie op het provinciale niveau richt. Het gemeentelijke niveau wordt gevormd door 12.911 mandaten van gemeenteraadslid. Deze vormen de primaire rekruteringspool die in aanmerking komt om de 738 zetels van provincieraadslid toe te wijzen¹⁰. Deze redenering verder volgend, zouden de 293 regionale raads- en parlamentsleden uit deze 738 provincieraadsleden worden geselecteerd, waarna er in een volgende fase nog eens 221 tot het federale niveau doorstoten. Een Europese carrière komt dan in regel pas na een carrière op federaal niveau.

In deze voorstelling gaat men er van uit dat er een duidelijke hiërarchie bestaat of kan aangebracht worden onder de verschillende niveaus. Het bestaan van een dergelijke rangorde wordt echter in het multi-level-concept betwist, waardoor dit patroon zijn geldigheid zou verliezen. De parlementaire loopbaan zou veel minder

¹⁰ Aantallen bij de verkiezingen van 8 oktober 2000.

sterk hiërarchisch en piramidaal verlopen als in Figuur 1 voorgesteld. Of dit ook effectief het geval is, zal later in dit artikel aan bod komen. We kunnen deze vraag echter niet beantwoorden zonder eerst de rol van de politieke partijen in de carrièreplanning van politici te belichten. Want men kan immers niet naast het feit dat politieke partijen zich op elk van deze niveaus in het besluitvormingsproces hebben ingewerkt, en dat ze instaan voor de verbinding tussen de verschillende politieke niveaus¹¹. Ze doen dat onder meer langs hun voorrecht om kandidaten aan te dragen voor de verkiezingen van de verschillende assemblees.

III. De rol van de politieke partijen in de rekrutering van parlementsleden

De functie die politieke partijen vervullen inzake het rekruteren en opleiden van parlementsleden, wordt door de meeste auteurs tot de drie kernfuncties van de politieke partij gerekend (naast de belangenvertegenwoordigende en de mobiliserende functie)¹². De politieke partij rekruteert via haar lidmaatschap een aanzienlijke voorraad politiek personeel. Door de wijdverspreidheid van de verschillende geledingen in haar organisatie en de verschillende mandaten waarvoor zij kandidaten kan aanbieden, is de politieke partij in staat individuen gedurende een lange tijd op te leiden en te laten doorstromen tot de hoogste politieke besluitvormingsniveaus.

Dit aspect van doorstroming komt het sterkst tot uiting bij de lijstensamenstelling in de aanloop naar verkiezingen. Met het oog op stemmenmaximalisatie zal elke partij er schroomvallig op toezien dat zij een evenwichtige lijst aan de kiezers aanbiedt. De selectie van de kandidaten moet daarom zorgvuldig worden afgewogen. Er moeten evenwichten worden gerespecteerd, die betrekking hebben op een billijke regionale spreiding van kandidaten, op een minimale verhouding tussen het aantal mannelijk en het aantal vrouwelijke kandidaten op de lijsten, eventueel op een gegarandeerde vertegenwoordiging van jongeren en senioren op de lijsten of op de aanhorigheid tot bepaalde tendensen, facties of standen¹³.

Een van de variabelen die in ogenschouw genomen wordt, is de voorafgaande politieke ervaring van de kandidaat-parlementslid. Volgens het 'supply and demand model' dat Norris en Lovenduski uitwerkten in hun analyse van het

¹¹ DESCHOUWER, K., *o.c.*, p. 14.

¹² Zie het overzicht in FIERIS, S. *Partijvoorzitters in België, of 'Le parti, c'est moi ?'*, Leuven, Afdeling Politologie, 1998, p. 26-38.

¹³ In zijn studie uit 1992 naar de lijstensamenstelling bij de Nederlandse politieke partijen onderkent Hillebrand liefst twaalf kenmerken waarmee in dit proces rekening gehouden moet worden: de opleiding en beroepservaring van de kandidaat, zijn populariteit bij de kiezers, zijn geslacht, de regio waaruit hij afkomstig is, enzovoort... tot zijn karaktereigenschappen toe (HILLEBRAND, R., *De Antichambre van het parlement*, Leiden, DSWO press, 1992, p. 217). De indeling die Olivier Nay opstelde voor zijn analyse van de rekrutering van Franse parlementsleden houdt er nog zes over, die slaan op: een evenwicht tussen de tendensen, binnen de coalitie (indien er een pre-electoraal akkoord bereikt werd), een weerspiegeling van de maatschappij proberen te zijn, en niet in het minst belangrijk: een territoriaal evenwicht, dat verbonden is aan het evenwicht tussen de plaatselijke leiders (NAY, O., *Les règles du recrutement politique*. In *Politix*, n° 44, 1998, p. 178-185.

selectieproces in het Verenigd Koninkrijk, is de ervaring één van de drie belangrijkste variabelen aan de vraagzijde (naast 'abilities' en 'qualifications')¹⁴. Zo zou voorafgaande politieke ervaring op lokaal niveau het contact met de bevolking faciliteren. Uit een enquête van De Winter onder Belgische parlementsleden, blijkt overigens dat ook in België verwacht wordt dat een parlements lid lokaal zeer actief blijft. Van de 1269 respondenten meende 88,9% dat de verwachting van 'constituency work and local public office' mede bepalend was geweest voor hun selectie¹⁵. Men kan stellen dat het opnemen van een mandaat op lokaal niveau zowel begrepen wordt als een element van aanwezigheidspolitiek en een electorale strategie, als een snelle manier om informatie in te winnen over wat leeft onder de bevolking.

Nog aan de vraagzijde, dus wat de politieke partij van haar parlements kandidaat verwacht, is de voorafgaande politieke ervaring op lokaal niveau belangrijk als indicatie van competentie. In hun analyse van de kandidaturen bij de Franstalige partijen bij de verkiezingen van 1999 stellen André en Lausier vast dat "la position occupée par certains candidats sur les listes correspond plus à la fonction qu'ils occuperont après le scrutin qu'à une grande adhésion potentielle de l'électorat". Ze voegen er aan toe: "Si cela peut paraître s'éloigner de la démocratie représentative, cela peut néanmoins être interprété comme le recours à la compétence et à l'expérience plutôt qu'à la notoriété pour occuper certaines fonctions-clés"¹⁶.

De politieke ervaring slaat echter op meer dan 'competentie' alleen. Ze slaat

- 1) vooreerst op het klassieke concept van politieke socialisatie : met name het doorlopen van een leerschool van het lager naar het hogere niveau;
- 2) Op het gelijktijd uitvoeren van een hoger met een lager politiek mandaat : de cumul;
- 3) Op de persoonlijke competentie van een kandidaat op een bepaald beleidsthema.

In antwoord op de vraag in hoeverre 'politieke ervaring' de voorbije twintig jaar van tel is geweest bij de selectie van de parlements kandidaten, hebben we de eerste twee vormen van 'politieke ervaring' (m.n. de politieke socialisatie en de politieke cumul) onderzocht voor onze onderzoekspopulatie van verschillende categorieën parlementsleden.

¹⁴ NORRIS, P. and LOVENDUSKI, J., *Political Recruitment. Gender, Race and Class in British Parliament*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, 320 p.

¹⁵ DE WINTER, L., Belgium : democracy or oligarchy ? In GALLAGHER M. and MARSH M., *Candidate Selection in Comparative Perspective. The Secret Garden of Politics*, London, Sage, 1988, p. 39. Deze categorie van de respondenten spendeert vervolgens trouwens meer tijd in de plaatselijke partijwerking dan hun collega's die deze aandacht van het selectoraat niet hadden gepercipieerd.

¹⁶ ANDRE P. en LAUSIER P., *Les élus francophones face à l'effet dévolutif de la case de tête*, CRISP : CH 1687-1688, 2000, p.19.

IV. Het onderzoek

Om de effecten te kunnen meten van de nieuwe opportuniteiten die een multi-level omgeving biedt om politieke carrières op te bouwen, was het van belang een voldoende grote onderzoeksperiode en -populatie uit te snijden. Er werden vier categorieën parlementsleden in dit onderzoek opgenomen. Het zijn de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers sinds 1981; de leden van de Belgische Senaat sinds 1981; de Belgische leden van het Europees Parlement sinds 1979 en de leden van het Vlaamse Parlement sinds 1995.

Er werd enkel rekening gehouden met de personen die op de dag van de verkiezingen zelf effectief tot parlements lid verkozen werden. Dit betekent dat opvolgers die in de loop van de legislatuur een parlements lid opvolgden (ook al gebeurde dat bij wijze van spreken al de dag na de verkiezingen) niet in het onderzoek werden betrokken, evenmin als de parlementsleden die sinds 1995 zetelen als opvolger voor een minister¹⁷.

Het onderzoek richt zich enkel op de rekrutering van parlementsleden in een multi-level omgeving, en houdt geen rekening met de selectie van ministers. Ogenschijnlijk dringt ons onderzoek zodoende niet volledig door tot de kern van het besluitvormingsproces, gezien de dominantie van de regering op het parlement in dit proces¹⁸. Evenwel werd er in België sinds 1961 geen enkele extraparlamentair tot federaal minister benoemd, op vier uitzonderingen na¹⁹. De vraag naar de rekrutering van de Belgische parlementsleden stelt met andere woorden de vraag naar de toekomstige ministeriële elite van ons land²⁰. De ratio van ministers met

¹⁷ Het onderzoek richtte zich immers tot de parlements kandidaten die door de partijen aan de kiezers worden aangeboden, en hield geen rekening met een eventuele strategische keuze van de opvolgers, in het licht van een mogelijk doorgroeien tot een ministerieel ambt van de kandidaat-effectieve op de lijst. Dergelijke 'strategische planning' kan moeilijk hard gemaakt en zeker al niet veralgemeend worden.

¹⁸ In de bevraging van Dewachter en Das naar de machtsverhoudingen in de Belgische politiek werd het parlements lid door de leden van de Belgische elite zelfs maar op de 17^{de} plaats gerangschikt. DEWACHTER, W. en DAS, E., *Politiek in België : Geprofileerde machtsverhoudingen*, Leuven, Acco, 1991, p. 79. Zie verder ook DEWACHTER, W., *Besluitvorming in politiek België*, Leuven, Acco, 1995 (2^{de} herz. uitg.); WITTE, E., CRAEYBECKX, J. en MEYNEN, A., *Politieke Geschiedenis van België*, Brussel, VUBPress, 1997 (6^{de} uitg.), p. 413-419; DESCHOUWER, K., From Consociation to Federation. How the Belgian Parties Won, in LUTHER, K. and DESCHOUWER, K., *Party Elites in Divided Societies*, London, Routledge, 1999, p. 97-101.

¹⁹ De vier uitzonderingen zijn : Philippe Moureaux, extra-parlementair minister in de regeringen Martens IV en Mark Eyskens (1980-1981), Robert Vandeputte in de regering Mark Eyskens (1981), Jean-Luc Dehaene tijdens het eerste jaar van de regering Martens V (1981 tot hij op 1 november 1982 Henri Kuylen opvolgde als gecoöpteerd senator) en Mieke Officiers, die in 1992-1993 extraparlamentair minister van Begroting was in de regering Dehaene I. Op het niveau van de Vlaamse regering werden in 1995 door de politieke fracties van de meerderheid in het Vlaams Parlement voor het eerst twee leden voorgedragen die niet uit hun eigen rangen stamden : Leo Peeters was verkozen tot federaal Kamerlid en An Van Asbroeck zetelde in de Brusselse Hoofdstedelijke Raad.

²⁰ Zie ook BRECHON, P., *Les partis politiques*, Paris, Montchrestien, 1999, p. 76.

voorafgaande parlementaire ervaring ten opzichte van het totale aantal ministers in ons land (94 %) behoort overigens tot de hoogste in Europa²¹.

Bij het toepassen van het klassieke politieke socialisatiemodel op de Belgische context, voelen we intuïtief reeds dat het model niet volledig overeenkomt met de realiteit. We hebben daarom in de loop van onze analyse vier knelpunten aangeduid waarop ons onderzoek zich zou toespitsen. Het zijn : 1) in welke mate het doorstoten tot de regionale en federale parlementaire elite verloopt langs het gemeentelijke mandaat; 2) welke het belang is van een provinciaal mandaat bij het doorstromen van gemeenteraadsleden naar het regionale en het federale beleidsniveau; 3) of de regionale parlementen effectief als wachtkamer voor een federaal mandaat beschouwd moeten worden; en 4) of het Europese mandaat inderdaad 'zoals het klassieke model voorspelt' het hoogste mandaat is, dan wel dat er een wisselwerking is tussen de federale (en regionale, cf. knelpunt 3) en het Europese niveau. Op elk van deze knelpunten hebben we gepoogd een antwoord te formuleren.

V. De voorafgaande politieke ervaring

Eerst onderzoeken we of en in hoeverre de uitbouw van een politieke loopbaan bij Belgische parlementsleden sterk hiërarchisch verloopt, en dus het klassieke model van parlementaire rekrutering volgt of niet. We richten hierbij onze aandacht enkel tot de link tussen het gemeentelijke niveau en het parlementaire niveau. Het doorstoten van gemeentelijke mandatarissen tot het provinciale niveau komt niet aan bod, omdat dit – los van het vele opzoekingswerk – niet rechtstreeks in verband gebracht kan worden met het onderwerp van deze analyse die handelde over de opbouw van *parlementaire carrières*.

In de volgende paragrafen analyseren we eerst de voorafgaande gemeentelijke ervaring van federale en Vlaamse parlementsleden, waarna we deze vergelijken met de voorafgaande politieke ervaring van de Belgische Europarlementsleden.

A. Voorafgaande gemeentelijke ervaring van federale en Vlaamse parlementsleden

In Tabel 1²², werd de voorafgaande politieke ervaring op gemeentelijk vlak van zowel de federale als de Vlaamse parlementsleden uitgetekend. Er is duidelijk uit op te maken dat dergelijke voorafgaande politieke ervaring een zeer belangrijk gegeven was in de wedren naar het parlementaire mandaat in België. Tot aan de hervorming van de Kamer en de Senaat in 1995 had telkens meer dan 70 % van de

²¹ DE WINTER, L., DELLA PORTA, D. (e.al.), Comparing similar countries : Italy and Belgium. In *Res Publica*, vol. 38, 1996 (2), p. 227.

²² Ondanks raadpleging van verscheidene bronnen met biografische gegevens over parlementsleden (Levensberichten, Biografisch Handboek, Politiek Zakboekje en Politicowie), zijn we er niet in geslaagd van alle Kamerleden betrouwbare informatie te bekomen over hun voorafgaande politieke ervaring op gemeentelijk vlak. Dit is met name het geval voor enkele Kamerleden in 1981, 1985, 1987 en 1991 en enkele senatoren in 1981 en 1987.

federale parlementsleden de scholing op het lokale vlak doorlopen. In de jaren '80 lag dit percentage zelfs om en bij de 80 % ! Na de hervorming van de instellingen, daalt dit percentage bij de Kamerleden geleidelijk maar gestaag met ongeveer 10 procentpunten. Het blijft voor de Senaat in eerste instantie nagenoeg onveranderd (min 2,7 procentpunten in 1995 ten opzichte van 1991). In 1999 echter, daalt het belang van lokale politieke ervaring gevoelig in de Senaat. Van de 71 senatoren hebben er slechts 37 ooit een lokaal mandaat uitgeoefend : net iets meer dan de helft.

Tabel 1 : De voorafgaande politieke ervaring in de gemeenteraad van verkozen parlementsleden (in %)

	Aantal	Lokale ervaring		Aantal	Lokale ervaring		Aantal	Lokale ervaring
Kamer 1981	198	81,3	Senaat 1981	179	73,2			
Kamer 1985	204	82,4	Senaat 1985	183	75,4			
Kamer 1987	201	79,1	Senaat 1987	182	73,6			
Kamer 1991	207	80,7	Senaat 1991	184	71,7			
Kamer 1995	150	76,0	Senaat 1995	71	69,0	VI. Parl. 1995	118 ^a	815
Kamer 1999	150	71,3	Senaat 1999	71	52,1	VI. Parl. 1999	118	70,2

^a Er werd enkel rekening gehouden met de 118 rechtstreeks verkozen Vlaamse parlementsleden.

Wanneer we de voorafgaande gemeentelijke ervaring van de federale parlementsleden vergelijken met die van de Vlaamse parlementsleden, dan is het opvallend hoe hoog die in 1995 lag voor de Vlaamse parlementsleden. Van de eerste autonome lichte Vlaamse parlementsleden had ruim 81 % voordien gezeteld in een gemeenteraad. Dit percentage is nagenoeg even hoog als het recordpercentage Kamerleden met gemeentelijke ervaring van de voorbije twintig jaar (1985 : 82,4 %). In 1999 duikt de lokale scholingsgraad van de Vlaamse parlementsleden met ruim 10 procentpunten, naar een niveau dat vergelijkbaar is met dat van de Kamer. Niettemin blijft de lokale binding, met 70,2 % lokaal geschoolde parlementsleden, opvallend sterk. Dit wijst er op dat de politieke partijen voor de selectie van de eerste autonome Vlaamse parlementaire elite overwegend beroep hebben gedaan op hun plaatselijke mandatarissen.

Wanneer we deze cijfers vergelijken met onderzoeksresultaten uit andere Europese landen, dan wordt de opvallend sterke lokale band van de Belgische parlementsleden meteen duidelijk²³. Alleen de leden van de Franse Assemblée nationale, voor

²³ Een bundeling van sociografische gegevens van parlementsleden uit elf Europese staten voor de periode 1848-2000 vindt men bij BEST, H. en COTTA, M., *Parliamentary Representatives in Europe, 1848-2000*, Oxford, Oxford University Press, 2000, 549 p. Tenzij anders vermeld, komen alle volgende cijfergegevens in deze alinea uit bijdragen in dit boek van BEST, H. en GAXIE, D. (Frankrijk, p. 88-137), ELIASSEN, K. en SJØVAAG MARINO, M. (Noorwegen, p. 310-340), PEDERSEN, M. (Denemarken, p. 29-49), RUOSTETSAARI, I. (Finland, p. 50-87), BEST, H. (e.a.) (Duitsland, p. 138-195), ILONSKI, G. (Hongarije, p. 196-225), MAGONE, J.M. (Portugal, p. 341-370) en RUSH, M. en CROMWELL, V. (Groot-Brittannië, p. 463-492).

wie het uitoefenen van een lokaal mandaat als het ware tot een preconditionie is uitgegroeid (90 %), en de leden van de Noorse Storting (steeds meer dan 80 %, en dit al vanaf 1870!) hebben een sterkere lokale band dan de Belgische parlementsleden. In andere landen speelt het criterium van voorafgaande lokale ervaring beduidend minder sterk. Zo varieert het percentage parlementsleden met voorafgaande lokale ervaring in Denemarken tussen 48 en 50 % (in de periode na WOII) en bedraagt het in Finland (46 %). In Duitsland ligt dit percentage nog lager (38 %), en dat is ook het geval in de nieuwe democratieën Hongarije (van 4,6 % in 1990 tot 29,0 % in 1998) en Portugal (variatie van 35,2 % tot 48,0 % voor de periode 1987-1999). In Groot-Brittannië is het percentage afhankelijk van partij tot partij: bij de recentste verkiezingen bedroeg het percentage parlementsleden met voorafgaande gemeentelijke ervaring bij de leden van de Conservative Party 32,7 % (terwijl nog 45,5 % in 1992), en in de Labour Party 63,2 %.

Het percentage Kamerleden dat een lokaal mandaat heeft uitgeoefend in Italië varieerde tussen 56,6 % (in 1983) en 65,1 % in 1992²⁴. Overigens heeft de hervorming van de samenstelling van het parlement ook in Italië geleid tot een scherpe daling van het aantal mandatarissen met voorafgaande lokale ervaring: in 1994 zijn er slechts 41,3 % leden van de Camera die eerder een lokaal mandaat hebben uitgeoefend, en in 1996 48,6 %. In de Nederlandse traditie, tenslotte, weegt ervaring op het lokale niveau merkelijk minder zwaar door bij de selectie van parlementsleden. In zijn overzicht van de geschiedenis van de Eerste Kamer berekende Bert Van den Braak dat er in de periode 1946-1956 slechts 31 % Eerste Kamerleden waren met ervaring als gemeenteraadslid. In de periode 1971-1983 daalt dit percentage zelfs verder tot amper 24 %²⁵. Het wijst op een duidelijk verschillende traditie tussen Nederland en België wat de rekrutering van politieke mandatarissen betreft.

B. De politieke ervaring van de Belgische Europarlementsleden

Ook van de Belgische Europarlementleden heeft steeds meer dan de helft voorafgaande ervaring opgedaan op het gemeentelijke niveau (Tabel 2). Evenwel merken we dat de lokale politieke ervaring sinds 1984 langzaam doch lineair daalt: in 1984 bedroeg het percentage Belgische Europarlementsleden nog 66,7 %, maar dit zakt tot amper iets meer dan de helft in 1999.

²⁴ VERZICHELLI, L., The parliamentary elite in transition. In *European Journal of Political Research*, vol. 34, 1998 (1), p. 139.

²⁵ VANDEN BRAAK, B., *De Eerste Kamer. Geschiedenis, samenstelling en betekenis 1815-1995*, Den Haag: SdU Uitgeverij, 1998, p. 340.

Tabel 2 : Voorafgaande gemeentelijke, parlementaire en ministeriële ervaring van Belgische MEPs (in %)

	N	Ervaring als gemeente- raadslid	Ervaring als federaal parlements lid	Directe overgang van federaal naar Europees parlement	Ministeriële ervaring
Europarlement 1979	24	N.b. ^a	87,5	79,2	33,3
Europarlement 1984	24	66,7	41,7	33,3	12,5
Europarlement 1989	24	62,5	45,8	29,2	20,8
Europarlement 1994	25	56,0	60,0	32,0	32,0
Europarlement 1999	25	52,0	60,0	20,0	28,0

^a Wegens een gebrek aan accurate informatie voor alle Europarlementsleden van de lichter 1979, hebben we deze ervaring niet kunnen onderzoeken.

Voor wat de Belgische Europarlementsleden betreft, kan de voorafgaande politieke ervaring echter ook betrekking hebben op de ervaring als federaal parlements lid, en sinds 1995 ook op de ervaring als regionaal parlements lid. Op basis van ons onderzoek bekomen we vrij opmerkelijke resultaten. In 1979, bij de eerste rechtstreekse verkiezingen van het Europees Parlement werd bijna exclusief uit oud-parlementsleden gerekruteerd. In 1984 en 1989 daalt het percentage oud-parlementsleden scherp tot amper 42 en 46 %, om in 1994 en 1999 opnieuw te stijgen tot 60 %. Wanneer we het aantal federale parlementsleden dat dit mandaat opgeeft om in het Europese parlement te gaan zetelen, uit deze categorie lichten, zien we heel duidelijk het effect van de instelling van de onverenigbaarheid tussen een nationaal parlementair mandaat. Terwijl in 1979 (toen de cumul nog mogelijk was) bijna 80 % van de Belgische MEPs op de dag van de verkiezingen in het federale parlement zetelde, zakt dit percentage tot een lage 33 % in 1984, en van daaruit verder door tot een dieptepunt van 20 % bij de laatste Europese verkiezingen in 1999.

Deze resultaten bevestigen aldus ons vermoeden dat het klassieke, sterk hiërarchische patroon voor de opbouw van een politieke loopbaan niet doordringt tot op het niveau van het Europese parlement (knelpunt 4). De veronderstelling die we in het begin van dit artikel maakten (dat het aanzien van een parlementair mandaat recht evenredig is met het territoriale bevoegdheidscriterium), gaat, blijkens deze cijfers, niet op. We kunnen concluderen dat, althans onder de parlementsleden zelf, het Europese mandaat niet in hoger aanzien staat dan het nationale parlementaire mandaat. Overigens heeft ook onderzoek onder de Britse Europarlementsleden aangetoond dat het mandaat van Europees parlements lid als een opstapje (*stepping stone*) diende naar een mandaat in Westminster, eerder dan dat het omgekeerd het geval was²⁶.

²⁶ WESTLAKE, M., *A Modern Guide to the European Parliament*, London, Pinter, 1994, p. 105.

Nochtans blijkt uit het aantal oud-ministers dat de Belgische partijen naar Brussel en Straatsburg afvaardigen dat het in België niet zo een vaart loopt als Westlake meent te mogen onderkennen. Op de verkiezingen van 1984 na, heeft telkens bijna één op drie van de Belgische Europarlementsleden ministeriële ervaring achter de rug. Dat dit aantal in 1984 zo laag ligt, kan in verband gebracht worden met het feit dat dit de eerste verkiezingen waren na de eerste rechtstreeks verkozen Europese legislatuur die manifest niet aan de hoge verwachtingen had kunnen voldoen.

Ondanks de daling van de parlementaire ervaring onder de Belgische Europarlementsleden, blijft die in comparatief opzicht vrij hoog. In Tabel 3 vindt men de resultaten inzake de parlementaire en ministeriële ervaring van de ganse populatie Europese parlementsleden. Zowel de parlementaire ervaring (van 45 % in het dubbelparlement van 1979 naar 28 % in 1999) als de ministeriële ervaring (van 17 % in 1979 naar een schamele 10,2 % in 1999) zijn onderhevig aan een gestage daling, en liggen beduidend onder de Belgische cijfers.

Tabel 3 : (Nationale) parlementaire en ministeriële ervaring van de ganse populatie MEPs (in %) – Bron : Corbett, R. e.a. (2000)

	1979	1984	1989	1994	1999
MEPs met nationale parlementaire ervaring	45 %	35 %	26 %	30 %	28 %
MEPs met ministeriële ervaring	16,7 %	13 %	14,1 %	10,5 %	10,2 %

C. En de provincieraad als leerschool ?

In het voorgaande hebben we nog niet gehad over de politieke ervaring op het provinciale niveau. De gegevens uit Tabel 4 geven duidelijk aan dat de opbouw van het parlementaire mandaat niet of nauwelijks via de provincieraden verloopt. Enkel in het Vlaams parlement en in de Senaat (tot 1995) heeft tot een kwart van de mandatarissen school gelopen in een provincieraad. In de Kamer is er op elke zes Kamerleden hoogstens één wiens carrière mede opgebouwd is langs een mandaat in de provincieraad.

Tabel 4 : Voorafgaande ervaring als provincieraadslid (in %)

	N	ex-provincie-raadslid		N	ex-provincie-raadslid		N	ex-provincie-raadslid
Kamer 1981	198	16,2	Senaat 1981	179	24,6			
Kamer 1985	204	17,2	Senaat 1985	183	26,2			
Kamer 1987	201	18,9	Senaat 1987	183	25,3			
Kamer 1991	207	16,4	Senaat 1991	184	22,3			
Kamer 1995	150	12,0	Senaat 1995	71	16,9	VI. Parl. 1995	124	23,4
Kamer 1999	150	10,0	Senaat 1999	71	11,3	VI. Parl. 1999	124	22,6

Op basis van deze cijfers moeten we concluderen dat het opnemen van een mandaat van provincieraadslid niet behoort tot de geëigende manieren om tot de Belgische parlementaire elite op te klimmen. Het feit dat hoogstens een kwart van de parlementsleden op dit niveau ervaring heeft opgedaan, zal ons nopen tot een aanpassing van het klassieke patroon van politieke socialisatie (cf. infra).

VI. De politieke cumul

A. Bepalingen inzake cumul en onverenigbaarheden

Ten aanzien van de politieke cumul hebben politici en partijen steeds een erg dubbelzinnige houding aangenomen. Enerzijds wordt erkend dat de cumul risico's inhoudt op ongewenste machtsconcentraties en dat het de nastreefbare gelijke afspiegeling van de maatschappij onder de parlementsleden ondermijnt. En ook het feit dat elk van de onderscheiden mandaten op zich full-time jobs geworden zijn, zodat ze niet gecombineerd kunnen worden met een andere functie zonder nadelige gevolgen voor de aanwezigheid en het parlementaire werk van de betrokkenen in beide assemblees²⁷, is een argument *a charge* in het debat over decumul. Deze stelling wordt overigens bevestigd in het onderzoek van De Winter voor wat de cumul van een federaal met een lokaal mandaat betreft²⁸. Anderzijds zijn partijen en politici niet echt geneigd de voordelen van de cumul zomaar op te geven. Er wordt beargumenteerd dat de combinatie van de financiële vergoedingen van de lokale en de nationale mandaten er voor zorgt dat personen zich full-time op de politiek kunnen richten, en voor hun inkomen niet afhankelijk worden van een buitenparlementaire mandaten. Daarenboven kan een cumulerend parlements lid beter de plaatselijke partijwerking controleren en dienen, en verhoogt de combinatie van een lokaal met een nationaal mandaat de zichtbaarheid van zowel de mandataris, en dus van de partij of van de gemeente²⁹.

Bij de Grondwetswijziging van 1993 werd met de cumul zelfs grondwettelijk vastgelegd, met de invoering van de categorie der Gemeenschapssenatoren. Artikel 67 §3, §4 en §5 stipuleren dat er telkens respectievelijk tien, tien en één senator wordt aangewezen door *en uit* het Vlaams Parlement, de Franse Gemeenschapsraad en de Duitstalige Gemeenschapsraad. Het moge dan ook geen verwondering wekken dat deze categorie senatoren in de bevraging van parlementsleden van 1994 als meest begerenswaardige senatorsambt naar voor kwam³⁰. Via de Gemeenschapssenatoren is er zelfs een cumul van drie parlementaire mandaten mogelijk. Zo was Leo Goovaerts (VLD) in de legislatuur 1995 lid van zowel de Brusselse Hoofdstedelijke Raad, als van het Vlaamse Parlement (want hij

²⁷ CORBETT, R., JACOBS, F. en SHACKLETON, M., *The European Parliament*, London, John Harper, 2000 (fourth ed.), p. 19.

²⁸ DE WINTER, L., *The Belgian Legislator*, Florence, EUI, 1992, p. 84-85 en 285-286.

²⁹ DE WINTER, L., o.c., (1992), p. 84-85.

³⁰ DEWACHTER, W. en DEPAUW, S., *Een cruciaal moment van prospectief denken*, Leuven, Afdeling Politologie K.U.Leuven, p. 61-62.

was één van de zes eerstverkozen Brusselse leden die automatisch zitting hebben in het Vlaams Parlement), en daarbovenop nog Gemeenschapssenator.

Toch zijn een aantal combinaties van mandaten door de wet verboden. Deze 'onverenigbaarheden' slaan bijvoorbeeld op het verbod op de combinatie van een mandaat als Kamerlid en als senator, of op het gelijktijdige lidmaatschap van het federale parlement en een deelstaatparlement³¹, of van een deelstaatparlement en het Europese Parlement³². Een aantal partijen is zelfs verder gegaan en heeft een verbod in de eigen partijstatuten opgenomen op de combinatie van een parlementair mandaat met een uitvoerende mandaat in een grote stad³³.

Dit verbod op het uitoefenen van twee politieke mandaten betekent echter niet dat een politicus zich niet *kandidaat* kan stellen voor twee onverenigbare mandaten. In de periode 1946-1995 noteerden we talrijke dubbelkandidaturen voor Kamer en Senaat van personen die in het meest frequent voorkomende geval zich voor de ene assemblee als kandidaat-effectieve en voor de andere assemblee als kandidaat-opvolger lieten inschrijven. Vooral voor kleinere partijen was dit een handige manier om volledige lijsten in te kunnen dienen, zowel voor Kamer als voor Senaat³⁴. Maar een kandidaat kan zich ook op twee verschillende lijsten als kandidaat-effectieve laten inschrijven. Zo telden André en Lausier in juni 1999 op een totaal van 1661 kandidaturen op de lijsten van de Franstalige democratische partijen 42 dubbel-kandidaturen³⁵. Onder meer José Happart, Joëlle Milquet en Isabelle Durant werden daadwerkelijk verkozen voor twee assemblees. Zij moesten, net als enkele anderen (o.m. Bert Anciaux en Annemie Neyts-Uyttebroeck) een keuze maken, en het andere mandaat waarvoor ze verkozen waren, overlaten aan hun opvolger.

³¹ Buiten de bovenstaande uitzondering van Gemeenschapssenatoren.

³² Nochtans stipuleerde de Acte van de Europese Raad uit 1976 waarin beslist werd tot rechtstreekse verkiezing van het Europees Parlement, op expliciete wijze dat leden van de nationale parlementen ook lid van het Europees parlement konden zijn (zie CORBETT, R. e.a., o.c., p. 19). Bijgevolg bleven 16 van de 24 Belgische Europarlementsleden in 1979 hun Europees mandaat combineren met het nationale mandaat dat ze op 17 december 1978 hadden opgenomen. Ondanks een ultieme poging in 1988 vanuit het Europees Parlement zelf, (met name via de Commissie Wetgeving en Burgerrechten – DOC A2-0065/88) om een eind te maken aan het dubbelmandaat, blijft dit in sommige lidstaten mogelijk. Zo bijvoorbeeld kunnen leden van de Franse Assemblee nationale tegelijk ook lid zijn van het Europees Parlement. Op dit ogenblik is er evenwel maar één politicus, met name de leider van de Franse Communistische partij, Robert Hue die deze mogelijkheid benut.

³³ Zo ondermeer het artikel 55 van de SP-statuten en het artikel 56 van de PS-statuten. Voor een goed begrip moeten we echter wijzen op veelvuldig toegepaste mogelijkheid om een uitzondering op deze regel toe te staan.

³⁴ Zie FIERS, S., o.c. (2000), p. 65-66.

³⁵ ANDRE, P. et LAUSIER, Ph., Les élus francophones face à l'effet dévolutif de la case de tête. In *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, nr. 1687-1688, 2000, p. 18.

Tabel 5 : Cumul in Kamer, Senaat en Vlaams Parlement (1981-1999) (in %)³⁶

	N	Gemeente- raadslid	Schepen	Burge- meester	Totaal Cumul	Parlementsleden zonder cumul
Kamer 1981	212	39,2	15,1	18,4	72,6	27,4
Senaat 1981	179	36,3	12,8	15,6	64,8	35,2
Kamer 1985	212	42,5	8,5	21,7	72,6	27,4
Senaat 1985	183	31,1	10,4	23,0	64,5	35,5
Kamer 1987	211	44,1	9,5	18,5	72,0	28,0
Senaat 1987	182	25,8	11,0	25,3	62,1	37,9
Kamer 1991	212	39,6	8,5	22,6	70,8	29,2
Senaat 1991	184	29,9	9,2	23,4	62,5	37,5
Kamer 1995	150	34,7	9,3	25,3	69,3	30,7
Senaat 1995	71	29,6	11,3	9,9	50,7	49,3
Vlaams Parl. 1995	124	37,1	15,3	18,5	71,0	29,0
Kamer 1999	150	31,3	6,7	23,3	61,3	38,7
Senaat 1999	71	19,7	2,8	7,0	29,6	70,4
Vlaams Parl. 1999	124	32,3	14,5	14,5	61,3	38,7

B. Cumul tussen een federaal parlementsmandaat en een gemeentelijk mandaat

Tabel 5 geeft een overzicht van de federale en Vlaamse parlementsleden die hun parlementair mandaat cumuleren met een gemeentelijk mandaat in de periode 1981-1999 (uitgedrukt in procenten). Het eerste wat bij de lezing van Tabel 5 opvalt is de stabiliteit in de percentages Kamerleden en Senatoren die tot 1999 hun parlementair mandaat combineren met een lokaal mandaat als gemeenteraadslid, schepen of burgemeester. Voor de Kamer ligt dit percentage steeds boven de 70 % (de 0,7 % die men er in 1995 onder zit niet te na gesproken), terwijl het percentage senatoren zich daar al even traditioneel een kleine 10 procentpunten onder bevindt. Voor de Kamer tot 1999 en voor de Senaat tot 1995 kan men generaliserend stellen dat tweederde van de parlementsleden cumuleert. Een spectaculaire daling van het percentage cumulerende tekenen we op in de eerste Senaat na de hervormingen van 1993. Terwijl het aandeel cumulerende Kamerleden nog steeds 69,3 % bedraagt, cumuleert nog amper de helft van de Senatoren. In 1999 bedraagt dit percentage nog nauwelijks 30 %. In 1999 treedt er overigens ook een gevoelige daling op in het cumulpercentage voor de Kamer met 8 procentpunten. De reden voor deze scherpe daling in de Senaat moet gezocht worden in de uitzonderlijk hoge 'turn-overs' in 1995 (57,3 %) en 1999 (64,8 %; cf. infra).

³⁶ Van een aantal Kamerleden en senatoren kon geen informatie worden ingewonnen, daar ze kort na aanvang van de legislatuur ontslag namen of overleden, waardoor hun biografische gegevens niet in de Levensberichten, het Biografisch Handboek, het Politiek Zakboekje of de Politicowie werden opgenomen. Dit verklaart de 'missing values' voor de Senaat 1981 en 1987 en voor de Kamer 1987.

De cumul met een uitvoerend lokaal mandaat (dus dat van burgemeester of van schepenen) bleef – steeds binnen een marge van een paar procentpunten – in de bestudeerde periode nagenoeg constant voor de Kamer, en bedroeg om en bij 30 %. Wat de senatoren betreft is het beeld minder eenduidig. Het aantal senatoren dat cumuleerde met een lokaal uitvoerend mandaat steeg van 27 % in 1981 tot 36 % in 1987. Daarna deed er zich een scherpe daling voor, die in 1999 een absoluut dieptepunt van 9,8 % bereikte.

C. Cumul tussen een Vlaams parlamentsmandaat en een gemeentelijk mandaat

Wat de samenstelling van het Vlaamse parlement in 1995 en 1999 betreft is er op het gebied van de cumul met lokale mandaten, een opvallende gelijkens met de cumulatiegraad in de Kamer. In 1995 bedraagt de cumulatiegraad 71 %. In 1999 daarentegen zakt ze, net als voor de Kamer het geval was, tot 61,3 %. En ook wanneer enkel de cumul met lokale uitvoerende mandaten wordt geanalyseerd, is het profiel van de Vlaamse parlamentsleden schijnbaar identiek aan dat van de Kamerleden (ca. 35 % in 1995 en nog 30 % in 1999). Dat deze laatste cijfers tussen de Vlaamse parlamentsleden en de ganse populatie Kamerleden gelijklopend zijn, heeft echter te maken met het relatief hoge aantal Franstalige burgemeesters en schepenen die in de Kamer zetelen. Van de 91 leden van de Nederlandse taalgroep in de Kamer zijn er in 1995 maar 26,4 % en in 1999 amper 20,9 % die een uitvoerend mandaat bekleden³⁷. Onder de leden van de Franstalige taalgroep daarentegen treffen we 47,5 % cumuls met een uitvoerend mandaat op gemeentelijk vlak aan in 1995 (42,1 % in 1999). Ter vergelijking : in de Brusselse Hoofdstedelijke Raad zetelden in oktober 2000 zeven burgemeesters, 13 schepenen en 31 gemeenteraadsleden. Ook hier levert dit een hoog cumulatiepercentage van 68 %, met 26,6 % cumul met een uitvoerend mandaat op gemeentelijk niveau³⁸.

D. Cumul tussen een Europees en een gemeentelijk mandaat

Ondanks het verbod op een cumul tussen een Europees en een federaal mandaat, is er geen verbod op de cumul tussen een Europees en een lokaal mandaat. Toch merken we ook hier een scherpe achteruitgang van het percentage Europarlementsleden dat lokaal cumuleert (zie Tabel 6). Terwijl in 1984 nog ruim de helft van de Belgische Europarlementsleden tegelijkertijd een gemeentelijk mandaat uitoefent, bedraagt dit percentage in 1999 nog amper 20,0 %. De daling is overigens lineair, doch niet steeds even sterk (zie bijvoorbeeld de marginale daling van 1,3 % tussen 1989 en 1994).

³⁷ Ondanks een groter aandeel "gewone" gemeenteraadsleden onder de leden van de Nederlandse taalgroep (40,7 % in 1995 en 36,3 % in 1999), blijft de totale gemeentelijke cumul van de leden van de Nederlandse taalgroep 5,8 %-punten onder de score van de leden van de Franse taalgroep in 1995, en 10,7 % in 1999.

³⁸ Bron : <http://www.bruparl.irisnet.be/nl/raadsleden/profiel.htm>.

Tabel 6 : Cumul tussen het mandaat van Belgisch Europarlementslid en een gemeentelijk mandaat (in %)

	Cumul met gemeentelijk mandaat
Europarlementsliden 1979	n.b.
Europarlementsliden 1984	58,3
Europarlementsliden 1989	33,3
Europarlementsliden 1994	32,0
Europarlementsliden 1999	20,0

Deze daling kan verklaard worden door te wijzen op de professionalisering van het ambt van Europees Parlements lid, waardoor er weinig tijd overblijft om op een gedegen wijze een ander politiek mandaat te vervullen³⁹. Daarenboven is er de belasting van de driewekelijkse zitting van het Europees Parlement in Straatsburg, waardoor er minder tijd overblijft om een lokale aanwezigheidspolitiek te voeren. Tenslotte blijft er een wijde kloof gapen tussen de thema's die op het Europese niveau worden behandeld en deze die de plaatselijke agenda bepalen. Dit leidt ons tot de conclusie dat we integendeel juist verwonderd zouden moeten zijn over het aantal Belgische Europarlementsliden dat cumuleert op het lokale niveau.

VII. Het opschuiven van politici naar een ander politiek niveau : een spelletje 'level-hoppen' ?

Tot slot komen we tot de kern van onze studie naar het carrièrepatroon van politici in een multi-level omgeving : met name de mate waarin politici van het ene naar het andere politieke niveau overspringen (het 'level-hoppen'). We spitsen onze aandacht toe op de verschuivingen die plaats vonden bij de zogenaamde 'moeder aller verkiezingen' van 13 juni 1999. Op die dag hadden gelijktijdig verkiezingen plaats voor zeven⁴⁰ assemblees op het regionale, federale en het Europese niveau, wat een uitgelezen kans bood aan zowel partijen als aan de politici zelf om probleemloos naar een ander politiek niveau door te schuiven. Normaal gezien is het wachten tot in het jaar 2019 op een nieuwe verkiezingsdag met zeven verkiezingen, omdat de regionale en Europese verkiezingen enerzijds en de federale verkiezingen anderzijds een verschillende electorale kalender volgen. Verwacht wordt dat het tot dan veel moeilijker zal zijn om van niveau over te stappen. Met een boutade zou men kunnen stellen dat bij de verkiezingen van 13 juni 1999 de posities vastgelegd werden voor de komende 20 jaar. Want indien een politicus zelf wil overstappen – of door zijn partij gesommeerd wordt over te stappen – naar een ander politiek niveau, dan betekent dat dat hij of zij 1) ofwel een tijd op de reservebank geposteerd wordt totdat de verkiezingen voor het nieuwe niveau georganiseerd worden, 2) dan wel dat hij of zij inbreekt in een parlementaire assemblee die ondertussen een eigen dynamiek ontwikkeld heeft, met eigen gewoontes en tradities.

³⁹ Zie o.m. de getuigenissen van de Europarlementsliden WILLOCKX, F. en THYSSEN, M., Vlaamse Europarlementsliden beoordelen hun Europees Parlement. In *Res Publica*, vol. 40, 1998 (2), p. 287-301.

⁴⁰ Acht indien de indirect samengestelde Franse Gemeenschapsraad wordt meegeteld.

Maar nog om een andere reden is de analyse van de stoelendans in 1999 een interessante onderzoeksvraag. Men zou er bijvoorbeeld kunnen uit afleiden in welke mate politici die in 1995 voor het niveau A gekozen hebben, zich in 1999 van dit niveau afkeren en hun kandidatuur indienen op het niveau B. Met andere woorden of er personen 'verkeerde keuzes' gemaakt hebben of dat de instelling die ze in 1995 kozen (of hadden moeten kiezen) uiteindelijk niet aan hun verwachtingen beantwoordde. We kunnen daarbij van de veronderstelling uitgaan – steeds volgens de klassieke theorie over de opbouw van parlementaire mandaten – dat hoe meer prestigieus een instelling ervaren wordt door de parlementsleden zelf, hoe groter de doorstroom naar deze instelling zich zal aftekenen. Omgekeerd gesteld : hoe zwakker de instelling ervaren wordt, hoe kleiner de wens van parlementsleden van een andere assemblee om in die instelling te kunnen zetelen.

In dit artikel zijn we er tot nu toe steeds van uit gegaan dat het prestige van een assemblee gemeten kon worden aan een territoriaal bevoegdheids criterium. We hebben in de loop van het artikel op een paar plaatsen gezien dat deze ordening weinig houvast bood, vooral wat betreft de plaats die het Europees Parlement in deze ordening inneemt. Wanneer de parlementsleden zelf ondervraagd worden naar het belang van de verschillende parlementaire assemblees, bekomen we een gans andere rangorde⁴¹. Van de 233 respondenten (federale parlementsleden die tevens als regionaal parlements lid zetelden) antwoordde 59,7 % dat de Kamer van volksvertegenwoordigers de belangrijkste politieke instelling zou worden. Daarna volgden de regionale raden (met 25,8 %) en de Senaat, die door 8,6 % van de respondenten als belangrijkste assemblee werd geordend. Het Europees Parlement, hoog aangeschreven in het klassieke model, wordt door een schamele 4,3 % van de respondenten als belangrijkste parlementaire orgaan gerangschikt !

Tabel 7 : Perceptie van parlementsleden van de belangrijkheid van de politieke organen (in %)⁴²

	Belangrijkste orgaan na 21 mei 1995?
Kamer	59,7
Senaat	8,6
Regionale Raden	25,8
Europarlement	4,3
Andere	1,7

Volgens onze hypothese en op basis van deze rangschikking, kunnen we dus verwachten dat de instroom in de Kamer vanuit de andere parlementen relatief gezien het grootst zou moeten zijn. In dezelfde verwachting zullen de Senaat en het Europees parlement dan de minste aantrekkingskracht hebben.

In de Tabel 8 hebben we de resultaten van de verschuivingen die zich op 13 juni 1999 voordeden, uitgetekend. Het zijn de gegevens over de instroom in de diverse

⁴¹ Zie DEWACHTER, W. en DEPAUW, S., *Een cruciaal moment van prospectief denken in het Belgische parlement*, Afdeling Politologie K.U.Leuven, 1996, 129 p.

⁴² Bron : DEWACHTER, W. en DEPAUW, S., o.c.

parlementen. Verder onderzoek zal moeten uitwijzen of de cijfers van de uitstroom, dit is het aantal personen dat een assemblee verlaat en zich desgevallend kandidaat stelt voor een andere assemblee, extra informatie kan verschaffen over circulatiepatronen en de opbouw van parlementaire carrières. De gegevens over de instroom geven alvast duidelijk aan dat er zich in juni 1999 een grote circulatie onder de parlementsleden heeft voorgedaan. De Kamer bestaat na 13 juni 1999 maar voor 60,7 % uit dezelfde personen als tijdens de voorafgaande legislatuur 1995-1999. Dit is het derde hoogste 'turn-over'-percentage (39,3 %) in de naoorlogse geschiedenis, na dat van de verkiezingen van 1995 toen het 58,7 % bedroeg (hervorming van de samenstelling van de Kamer + eerste rechtstreekse verkiezing van de deelstaatparlementen) en dat van de eerste naoorlogse verkiezingen van 1946 (53,0 %). Analoog noteren we in 1999 voor de Senaat een dramatisch laag aantal senatoren dat naar deze assemblee terugkeert : 25 op 71, of amper 35,0 %. Daarmee ligt de 'turn-over' in 1999 (65,0 %) zelfs hoger dan bij de eerste verkiezingen na de gewijzigde samenstelling van de Senaat in 1995 (57,3 %) en dan bij de eerste naoorlogse verkiezingen van 1946 (56 %). Eén derde van de senatoren is een echte 'nieuwkomer'; dit is een politicus die voor de eerste keer in een parlementaire assemblee zetelt, of die in de vorige legislatuur 1995-1999 niet in één der parlementen zetelde.

Tabel 8 : Instroom in de verschillende assemblees op 13 juni 1999

Bestaat uit	Kamer 1999 (N= 150)	Senaat 1999 (N= 71)	Vlaams Parl. 1999 (N= 124)	Waalst Gewest Raad 1999 (N=75)	Euro- parlement 1999 (N= 25)
Nieuwe leden	40	23	29	26	11
Kamer 95-99	91	9	8	4	0
Senaat 95-99	6	25	2	1	3
Vlaams Parlement 95-99	6	6	83	-	0
Waalst Gewest Raad 95-99	3	2	-	44	1
Brusselse Hoofds. Raad 95-99	2	5	2	-	1
Europa 94-99	2	1	0	0	9
<i>Procentueel</i>					
Nieuwe leden	26,7	32,4	23,4	34,7	44,0
Kamer 95-99	60,7	12,7	6,5	5,3	0,0
Senaat 95-99	4,0	35,2	1,6	1,3	12,0
Vlaams Parlement 95-99	4,0	8,5	66,9	-	0,0
Waalst Gewest Raad 95-99	2,0	2,8	-	58,7	4,0
Brusselse Hoofds. Raad 95-99	1,3	7,0	1,6	-	4,0
Europa 94-99	1,3	1,4	0,0	0,0	36,0

Ten tweede maken deze cijfers duidelijk dat er toch in lichte mate sprake is van een opklimbeweging van het regionale naar het federale niveau (knelpunt 3). Nochtans is ze niet overdreven groot te noemen, en manifesteerde ze zich vooral naar de 'zwakste assemblee', de Senaat. Deze wordt in 1999 voor bijna één vijfde samengesteld uit oud-Vlaamse, Waalse en Brusselse parlements- en raadsleden. De

verklaring hiervoor kan waarschijnlijk ten volle aan de categorie van de Gemeenschapssenatoren worden toegeschreven.

Nog opvallend in deze is de grootte van de overgang van de Kamer naar de Senaat. De Senaat 1999 telt liefst 9 oud-Kamerleden in haar rangen. Deze overgang lijkt totaal tegengesteld aan onze sterkte-zwakke hypothese, waarin we zouden verwachten dat politici zwakke parlementen precies ontvluchten. Ter verklaring moet echter gewezen worden op het perverse effect van de verkiezing via twee kiescolleges van de Senaat : de clash der titanen die dienst doet als verdoken rechtstreekse verkiezing van de eerste minister. Onder deze Kamerleden die naar de Senaat verhuisden, bevonden zich o.m. de voorzitter van de parlementaire Dutroux-commissie Marc Verwilghen (VLD), en de partijvoorzitters Louis Michel (PRL) en Philippe Maystadt (PSC).

Het is daarentegen veel moeilijker om tot in de Kamer op te klimmen vanuit de regionale raden ! De Kamer bestaat slechts voor 7,3 % uit leden die van het regionale niveau zijn overgekomen. Even opvallend zijn de acht Kamerleden die Kamer verlaten en naar het Vlaams Parlement trekken, terwijl er drie naar de Waalse Gewestraad verhuizen. Voor twee onder hen (Chokri Mahassine en Ingrid Van Kessel) betekende de verhuis uit de Kamer naar het Vlaams Parlement, de enige manier om ook als Gemeenschapssenaar op het federale niveau actief te blijven. De overstap van Leo Peeters, in 1995 als Kamerlid verkozen en daar weggehaald om Vlaams minister te worden, naar het Vlaamse Parlement hoeft niet veel verwondering wekken.

Het aantal parlementsleden dat – al dan niet een voorlopig – afscheid nam van de nationale politiek om in het Europees Parlement te gaan zetelen, lag in 1999 vrij laag (knelpunt 4). Slechts vijf regionale en federale parlementsleden werden op een Europese lijst verkozen : het waren de oud-senatoren Bert Anciaux, Philippe Busquin en Miet Smet, Annemie Neyts-Uyttebroeck (lid van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad) en de Waalse volksvertegenwoordiger Daniel Ducarme. We zagen eerder reeds dat dit in 1999 veruit het laagste percentage federale of regionale parlementsleden is dat 'opklimt' naar het Europese niveau. Daarbij komt nog dat drie onder hen (Anciaux, Neyts en Busquin), net als een vierde Europese verkozen (Frank Vandenbroucke), hun Europees mandaat snel inruilden voor een ministerportefeuille of een plaats in de Europese Commissie. Men kan dus bezwaarlijk stellen dat in de opbouw van de politieke carrière het mandaat van Europees Parlements lid als hoogste goed beschouwd wordt. Eerder is het, zoals Westlake al vaststelde voor de Britse Europarlementsleden, een tijdelijke functie in afwachting tot een terugkeer naar de nationale politiek, of in het zicht van een afscheid van de actieve politiek⁴³.

VIII. Slotbeschouwingen

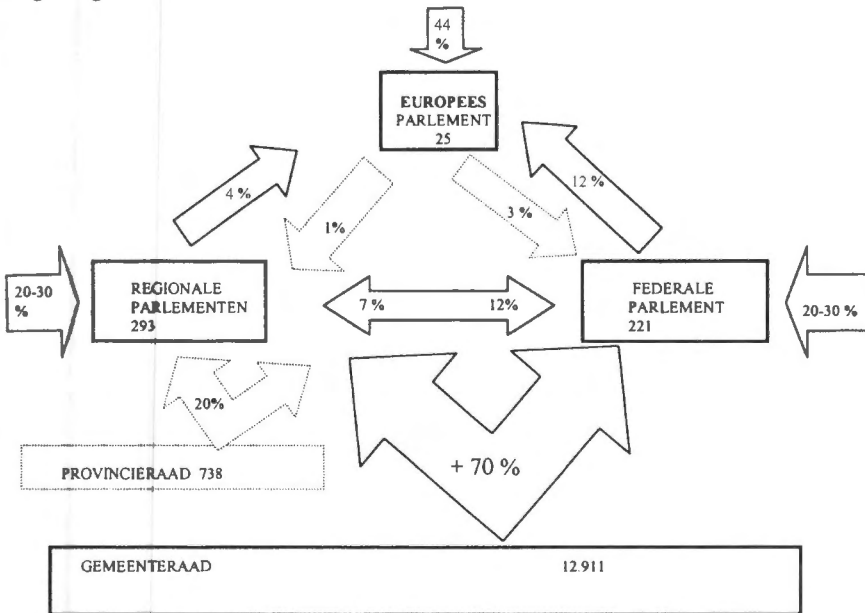
In dit onderzoek hebben de opbouw van de politieke loopbaan van de federale en de Vlaamse parlementsleden en van de Belgische Europarlementsleden in de

⁴³ WESTLAKE, M., *o.c.*, p. 105.

multi-level omgeving geanalyseerd. Daarbij zijn we uitgegaan van het klassieke model, dat sterk hiërarchisch en piramidaal is opgebouwd. Het stelt dat politici die op de hogere politieke niveaus doorstoten eerst op het lagere niveau de knepen van het politieke métier geleerd moeten hebben. We hadden bij de analyse van dit klassieke model op vier knelpunten gewezen, en hebben het model na ons onderzoek van die vier knelpunten aangepast (Figuur 2).

Op de vraag of de opbouw van een parlementair mandaat in België nog langs het gemeentelijke mandaat verloopt, kunnen we bevestigend antwoorden : in de periode 1981-1995 had steeds meer dan 70 % van de parlementsleden lokale politieke ervaring. Bij de verkiezingen van 1999 tekent er zich, wat deze variabele betreft, evenwel een behoorlijk scherpe daling af. Dit openstellen van de toegang tot de parlementaire elite voor personen die niet op de traditionele wijze tot het parlement zijn doorgestoten, wordt in Figuur 2 weergegeven door de grote pijlen in stippellijn. Een analoge vaststelling en neerwaartse trend sinds 1999 maakten we wat betreft het gelijktijdig uitoefenen van een lokaal met een federaal of regionaal parlementsmandaat, de zogenaamde cumul. Bij de verkiezingen van 2003 en 2004 zal moeten blijken of deze trend zich verder zet. Alvast blijkt nu al dat de invloed van het provinciale mandaat (knelpunt 2) zeer beperkt is : hoogstens 1 op 4 senatoren en Vlaamse Parlementsleden heeft provinciale ervaring.

Figuur 2 : Aangepast model van opbouw van politieke loopbaan in een multi-level omgeving⁴⁴



⁴⁴ De percentages werden berekend op het aantal beschikbare plaatsen in de ontvangende assemblee.

De beperkte overgang van de regionale naar het federale parlement in 1999 levert voldoende argumenten om te stellen dat de regionale parlementaire mandaten niet zomaar als springplank naar het federale niveau kunnen aanzien worden (knelpunt 3). Vandaar ook dat we in het nieuwe model van opbouw van de parlementaire loopbaan (zie Figuur 2) de regionale en de federale parlementen *naast* en niet langer *onder* elkaar hebben voorgesteld.

In antwoord op het vierde knelpunt tenslotte, kunnen we stellen dat de rekrutering van de Belgische Europese parlementsleden in steeds mindere mate verloopt vanuit de nationale (of regionale) parlementen. We hebben overigens een duidelijk aanwijsbare trend onder deze leden van het Europese Parlement bemerkt om naar het federale of het regionale beleidsniveau terug te keren : hetzij na de Europese legislatuur (20 % in 1999), hetzij bij de selectie van de ministers op nationaal of regionaal vlak (16 % in 1999).

Summary : Career patterns of Belgian Members of Parliament in a multi-level environment (1979-99)

This article deals with the consequences of an increased number of levels of political decision-making, on the way in which political careers are built. In the traditional bottom-up perspective, political careers started at the municipal level. The best were chosen to represent the party in regional assemblies, first, and eventually in the national parliament. In this perspective, a mandate of Member of European Parliament was the highest obtainable office. Evidence from the 1979-99 period shows that the importance of 'local political experience' in recruiting MPs is decreasing. However still, the Belgian figure remains high in comparative perspective : in 1999 no less than 70 % of the members of the federal House of Representatives and of the regional Flemish Parliament have previously been local councillor. Moreover, still 60 % combines a mandate as local councillor with their parliamentary mandate. Only a limited number of previously regional Flemish MPs became federal MPs in 1999, so that one could not speak of frequent level-hopping, nor of a hierarchy among these offices.

Wie dient er tussen te komen ? De vraag naar het legitieme gezag bij het gebruik van militair geweld in het voormalige Joegoslavië (1991-1995)

Carl Ceulemans

Onderzoeker Leerstoel Filosofie aan de Koninklijke Militaire School

I. Situering : legitimiteit en de internationale politieke orde

Een van de centrale uitgangspunten van de MLG-literatuur is de vaststelling dat de nationale staat als centrale actor in het politieke besluitvormingsproces in toenemende mate onder druk komt te staan. Steeds meer nationale bevoegdheden worden getransfereerd naar een hoger (inter- of supranationaal) of naar een lager (regionaal) besluitvormingsniveau¹. Vanuit normatief oogpunt betekent deze evolutie een nieuwe stap in het debat omtrent de legitimiteit van de veranderende internationale politieke orde. Om te begrijpen waarom dit het geval is, is het belangrijk te beseffen dat het systeem van soevereine staten zoals we dit vandaag de dag kennen, niet altijd heeft bestaan. Alhoewel de overgang van de meerlagige politieke structuur in de middeleeuwse samenleving naar het moderne eenlagige statensysteem eerder geleidelijk verliep, wordt de geboorte van deze laatste doorgaans gesitueerd in 1648 (Vrede van Westfalen). Met de verankering van de idee dat iedere staat zich uitsluitend met eigen zaken diende in te laten (principe van de non-interventie), hoopte men voor eens en altijd paal en perk te stellen aan de verwoestende godsdienstoorlogen van die tijd. De legitimiteit van de nieuwe anarchistische statenstructuur berustte, en berust in belangrijke mate nog steeds, op de premisse dat indien iedere staat de politieke soevereiniteit en de territoriale integriteit van de andere staten zou erkennen en respecteren, dit de internationale orde en stabiliteit zou ten goede komen².

Hiermee is echter het legitimiteitsverhaal niet teneinde. Als het systeem van Westfalen zijn legitimiteit wenst te behouden, dan dient het zich aan te passen aan de veranderingen van de internationale realiteit. In de eerste helft van de twintigste eeuw zo bijvoorbeeld, werd het statensysteem geconfronteerd met een ernstige legitimiteitscrisis. In een relatief korte tijdsspanne werd de internationale gemeenschap van soevereine staten meegesleurd in twee zeer verwoestende wereldoorlogen. Hierbij groeide het besef dat de absolute soevereiniteit, en dan vooral het ongelimiteerde recht om oorlog te voeren, niet langer houdbaar was. Met de

¹ Zie ondermeer BULL, H., *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, London, Macmillan, 1994, p. 264-276.

² WILLIAMS, J., *Nothing Succeeds Like Success ? Legitimacy and International Relations*, in HOLDEN, B. (ed.), *The Ethical Dimensions of Global Change*, London, Macmillan, 1996, p. 43.

Volkenbond na de Eerste Wereldoorlog, en met de Verenigde Naties na de Tweede Wereldoorlog, werden internationale organisaties in het leven geroepen die de legitimiteit van het statensysteem opnieuw moest herstellen. Belangrijk hierbij was dat het legitimiteitsherstel van het statensysteem tot stand kwam door een niet onbelangrijke bevoegdheidsoverdracht in het domein van de internationale vrede en veiligheid naar een internationaal niveau. Het centrale principe van de non-interventie bleef echter stevig verankerd in het VN-Handvest. Maar ook deze normatieve zekerheid bleek uiteindelijk niet onaantastbaar.

Met het einde van de Koude Oorlog dienden er zich namelijk nieuwe legitimiteitsproblemen aan. Niettegenstaande de verwijzingen naar een 'Nieuwe Wereldorde' en het daarmee gepaard gaande optimisme, werd het post-Koude Oorlog tijdperk niet bepaald gekenmerkt door een verhoogde stabiliteit, wel integendeel. Opnieuw oploeiende etnische en nationalistische conflicten, de proliferatie van nucleaire en andere massadestructiewapens, 'bandietenstaten' (zogenaamde 'rogue states') die de meest elementaire internationale gedragsnormen aan hun laars lappen, repressieve regimes die het niet al te nauw nemen met de mensenrechten, massale vluchtelingenstromen binnen landsgrenzen en daarbuiten, en het toenemend terrorisme, zijn maar enkele van de zorgwekkende trends die het gevaarlijke en onvoorspelbare karakter van de internationale politiek in de post-Koude Oorlog periode illustreren³. Opnieuw kan de vraag gesteld worden in welke mate het westfaalse statensysteem (nog) wel de meest aangewezen structuur is om een gepast antwoord te formuleren op al deze uitdagingen. Meer bepaald ging men zich steeds meer afvragen of een internationale orde die staatssoevereiniteit boven het respecteren van mensenrechten stelt, wel kan beschouwd worden als een rechtvaardige, een legitieme orde. Uiteraard kan deze legitimiteitsproblematiek in het korte bestek van deze bijdrage niet in zijn globaliteit aan bod komen. Wel is het de bedoeling om een actueel deelaspect van het legitimiteitsvraagstuk, dat vanuit normatief oogpunt bijzonder relevant is voor het MLG-debat, nader te bestuderen: de vraag naar het legitieme gezag bij het gebruik van militair geweld in de interventiecontext⁴.

II. Probleemstelling

De vraag naar het legitieme gezag bij het geweldgebruik is niet nieuw. Het principe dat stelt dat enkel een legitiem gezag mag beslissen over het al dan niet aanwenden van militair geweld maakt deel uit van de eeuwenlange normatieve traditie van de 'rechtvaardige oorlog' ('bellum justum'). Het belang van dit criterium komt maar echt tot uiting in een omgeving waar geen duidelijkheid bestaat over de bevoegdheid tot oorlogvoeren. In de middeleeuwse feodale

³ LUGO, L. (ed.), *Sovereignty at the Crossroads ? Morality and International Politics in the Post-Cold War Era*, Lanham, Rowman & Littlefield Publ., 1996, p. ix.

⁴ Zo wordt ondermeer in een recent artikel van *The Economist* gesteld dat interventie-oorlogen in toenemende mate een noodzakelijk onderdeel zullen moeten gaan uitmaken van de internationale politiek in de 21ste eeuw. Zie 'Wars of Intervention : Why and When To Go', in *The Economist*, 6 januari 2001, p. 17-19.

samenleving zo bijvoorbeeld, toen het fenomeen van de privé-oorlogen schering en inslag was, kon iemand, die wenste na te denken over de ethische aanvaardbaarheid van een oorlog, niet om de problematiek van de oorlogsbevoegdheid heen. Dat blijkt onder meer bij Thomas van Aquino : het eerste door hem vermelde 'rechtvaardige oorlog'-principe in de 'Summa Theologica' is namelijk dat van het 'legitieme gezag'. Met dit principe stelt hij klaar en duidelijk dat privé-personen zich moeten onthouden van elke vorm van oorlogvoering, omdat zij, om rechtvaardigheid te bekomen, steeds terecht kunnen bij een hogere autoriteit⁵. Maar, niet enkel privé-personen, ook lagere autoriteiten, zoals vazallen, beschikken volgens de 'bellum justum'-doctrine niet over de bevoegdheid om naar eigen goeddunken een oorlog te beginnen⁶. Nu die onduidelijkheid is ook vandaag de dag merkbaar in de interventiecontext.

Eenzijds zijn er de richtlijnen van het VN-Handvest die stellen dat noch de individuele staten noch de regionale organisaties het recht hebben om te beslissen over het al dan niet uitvoeren van een militaire interventie, maar dat dit enkel kan gebeuren door de VN-Veilighedsraad. Voor wat de lidstaten van de VN betreft, is het zo dat deze op basis van het artikel 24 § 1 van het Handvest de verantwoordelijkheid voor het herstel en de handhaving van de internationale vrede en veiligheid hebben overgedragen (met een in de tijd beperkte uitzondering voor wat de onmiddellijke individuele en collectieve zelfverdediging betreft) aan de Veiligheidsraad. Dit betekent dat in geval van een uit een intrastatelijk conflict voortvloeiende bedreiging van de internationale vrede en veiligheid het aan de Veiligheidsraad is om te beslissen over de opportuniteit van een militaire interventie. Voor wat de regionale organisaties betreft, is het zo dat de Veiligheidsraad op basis van artikel 53 § 1 van het Handvest weliswaar gebruik kan maken van deze instellingen 'voor de uitvoering van op zijn (= Veiligheidsraad) gezag ondernomen dwangacties', maar, zo wordt er voor alle duidelijkheid aan toegevoegd, 'er worden geen dwangacties ingevolge regionale akkoorden of door regionale instellingen ondernomen zonder machtiging van de Veiligheidsraad,' ...⁷. Ander

⁵ "Enkel de prins (als publieke soevereine autoriteit) beschikt over de bevoegdheid om een oorlog te verklaren", zo stelt Thomas van Aquino. D'AQUIN, Th., *Somme Théologique*, Deel 3 (II-II), Q 40, Paris, CERF, 1985, p. 280.

⁶ Yves de la Brière stelt in dit verband het volgende : 'Le but de la condition (l'autorité compétente) est de réserver à la seule Puissance vraiment souveraine la possibilité de recourir légitimement au droit de guerre, car toute Puissance vasale, par le fait qu'elle est vasale, devra, en cas de conflit, recourir à l'autorité supérieure dont elle dépend et ne sera pas en droit de se procurer justice à elle-même'. DE LA BRIERE, Y., *Le Droit de Juste Guerre : Tradition Théologique, Adaptations Contemporaines*, Paris, Pédone, 1938, p. 59.

⁷ Zowel in zijn 'An Agenda for Peace' als in het supplement aan dit document, benadrukt Boutros-Ghali dat de regionale akkoorden en organisaties heel wat waardevolle diensten kunnen bewijzen in het domein van de internationale vrede en veiligheid. Maar, zo voegt hij eraan toe, hierbij mag men niet uit het oog verliezen dat de Veiligheidsraad, uit hoofde van het Handvest, de belangrijkste verantwoordelijkheid zal blijven dragen voor het handhaven van de internationale vrede en veiligheid. De bedoeling van de regionale actie bestaat er volgens Boutros-Ghali niet enkel in, om de taak van de Veiligheidsraad te verlichten, maar ook om bij te dragen tot een sterker gevoel van participatie in de internationale aangelegenheden. Zie BOUTROS-GHALI, B., *An Agenda for Peace : Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping*, (A/47/277-S/24111), New York, United

zijds is er ook de vraag (die dan vooral in de recente interventieliteratuur aan bod komt) in hoeverre deze strikt juridische interpretatie van het 'legitieme gezag'-principe ook vanuit ethisch oogpunt als de meest wenselijke dient te worden aanzien.

De relevantie van het 'legitieme gezag'-vraagstuk werd in het post-Koude Oorlog tijdperk voor het eerst goed duidelijk tijdens de interventie van de internationale gemeenschap in het Joegoslavische conflict (1991-1995). Tijdens dit conflict waren niet enkel de Veiligheidsraad en de VN op een actieve manier betrokken bij het vredesproces in de Balkanregio, ook de EG (later omgevormd tot de EU), de NAVO, de OVSE, de WEU, en talrijke niet-gouvernementele organisaties, speelden gedurende het conflict op de één of andere manier een actieve rol in het geheel der vredesinspanningen. Verder waren er een aantal nooit eerder geziene samenwerkingsverbanden tussen die organisaties: denken we hierbij maar aan de nauwe samenwerking tussen de VN en de NAVO. In deze bijdrage zal dan ook getracht worden een antwoord te formuleren op de volgende twee vragen: 1) Hoe wordt het 'legitieme gezag'-concept ingevuld in de post-Koude Oorlog interventieliteratuur?, en 2) Hoe dient de internationale interventie in het Joegoslavische conflict (1991-1995) te worden beoordeeld vanuit de in het eerste punt bekomen resultaten?

III. Het 'legitieme gezag'-concept in de interventiecontext: een studie van de post-Koude Oorlog-literatuur

Wie of wat dient er, volgens de recente interventieliteratuur, te beschikken over het beslissingsrecht betreffende het al dan niet uitvoeren van een militaire interventie? Globaal gezien is het mogelijk in deze literatuur een drietal centrale benaderingen te ontwaren van het 'legitieme gezag'-concept:

Het 'legitieme gezag'-predikaat in de interventiecontext is *exclusief* voorbehouden aan een multilaterale organisatie (de VN of een regionale organisatie). Unilaterale of multinationale interventies, als zijnde interventies waarover op een *autonome* wijze beslist wordt door één enkele staat (unilateraal) of door een coalitie van staten (multinationaal), moeten beschouwd worden als onaanvaardbaar.

Het 'legitieme gezag'-predikaat in de interventiecontext is *in eerste instantie*, maar niet exclusief, voorbehouden aan een multilaterale organisatie (de VN of een regionale organisatie). In uitzonderlijke gevallen moet het voor een individuele staat of voor een coalitie van individuele staten echter mogelijk zijn om te beslissen over de uitvoering van een militaire interventie.

Een individuele staat (of een coalitie van individuele staten) dient, ondanks het bestaan van de VN of regionale organisaties, te blijven beschikken over het 'legitieme gezag'-predikaat in de interventiecontext.

Nations, 1992, paragrafen 63-64 en BOUTROS-GHALI, B., *Supplement to An Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations*, (S/1995/1-A/50/60), New York, United Nations, 1995, p. 88.

A. De multilaterale organisatie (VN of een regionale organisatie) als exclusief legitiem gezag

Brian Wicker laat in een studie over de actualiteitswaarde van de 'bellum justum'-principes in de post-Koude Oorlog periode, weinig twijfel bestaan over wie vandaag de dag dient beschouwd te worden als het 'legitieme gezag' in de jungle van soevereine staten, die we gemeenzaam de internationale samenleving plegen te noemen: 'It seems to me pretty clear that today, if there is any fundamental authority at all for the use of force, e.g., to intervene for the sake of humanity, it has to be the UN for the moment the time being the best approximation we have to the conscience of humankind'⁸. Dit betekent echter geenszins dat volgens Wicker alle interventies meteen ook door de VN zouden moeten worden georganiseerd en uitgevoerd. Ook de interventies die niet door de VN zelf georganiseerd worden, maar die gebeuren onder het gezag van de Veiligheidsraad kunnen volgens Wicker legitiem zijn.

Een gelijkaardige invulling van het 'legitieme gezag'-concept, vinden we terug bij Jarat Chopra en Thomas Weiss, die in hun artikel 'Sovereignty Is No Longer Sacrosanct : Codifying Humanitarian Intervention'⁹ op zoek gaan naar een juridische uitweg voor het dilemma 'sovereiniteit versus mensenrechten'. Bij de vraag wie nu eigenlijk over de beslissingsbevoegdheid dient te beschikken in het geval van een mogelijke humanitaire interventie, stellen de auteurs onomwonden het volgende: 'to circumscribe illegitimate justifications, the United Nations should have sole responsibility for determining the existence of humanitarian crises, in the manner that it has monopoly to 'determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression' under Article 39. Furthermore, direction or conduct of humanitarian operations should be only a United Nations activity, ideally through Chapter VII of the Charter'¹⁰. Waar bij Wicker het exclusieve 'legitieme gezag'-predikaat voor de VN als het ware voortvloeit uit het feit dat de VN vandaag de dag kan beschouwd worden als de beste benadering van 'het geweten van de mensheid', staat bij de 'legitieme gezag'-argumentatie van Chopra en Weiss duidelijk het wantrouwen ten aanzien van unilaterale interventies centraal. Net als Wicker, hebben ook Chopra en Weiss het over de uitvoeringsmodaliteiten van de humanitaire interventies. Teneinde de kans op misbruik van de interventies zoveel mogelijk te minimaliseren, pleiten Chopra en Weiss in eerste instantie voor een door de VN georganiseerde collectieve actie, wat niet alleen betekent dat de nationale contingenten dienen te functioneren onder een gemeen-

⁸ WICKER, B., After Kuwait the Deluge, in WICKER B., (ed.), *Studying War – No More ? From Just War to Just Peace*, Kampen, Kok Pharos Publishing House, 1993, p. 186. Dit is ook de stelling die door Michael Barnett verdedigd wordt: 'The UN is the only organization that approximates universality and is invested by states as having some degree of moral authority. Most simply, it has this legitimacy and authority by virtue of the fact that member states invest legitimacy in it'. Zie BARNETT, M., *Bringing in the New World Order : Liberalism, Legitimacy, and the United Nations*, *World Politics*, vol. 49, 1997, p. 541.

⁹ CHOPRA, J., en WEISS, Th., *Sovereignty Is No Longer Sacrosanct : Codifying Humanitarian Intervention*, *Ethics & International Affairs*, vol. 6, 1992, p. 95-117.

¹⁰ CHOPRA, J. en WEISS, Th., *o.c.*, p. 114.

schappelijke commando- en controle keten, maar ook dat de acties dienen te gebeuren overeenkomstig vooraf ontworpen en goedgekeurde standaardprocedures, die bovendien op een consistente (= los van de specifieke belangenconfiguratie van de deelnemende staten) wijze dienen te worden toegepast¹¹. De uitvoering van een dergelijke operatie kan eventueel ook toevertrouwd worden (het zogenaamde 'subcontracting') aan een met artikel 7 § 2 van het Handvest bedoeld hulporgaan¹². Zo moet het dan bijvoorbeeld wel duidelijk zijn dat dit hulporgaan handelt in naam van de VN. Verder dient dit orgaan te handelen overeenkomstig specifieke en klare VN-richtlijnen, en moet het rechtstreeks verantwoording afleggen aan de VN.

Bij de auteurs die we tot nu toe behandeld hebben, werd het 'legitieme gezag'-predikaat *exclusief* toegekend aan de VN (andere internationale actoren kunnen weliswaar deelnemen aan de uitvoering van een interventie, maar dan steeds onder het gezag van de VN). Dit is niet noodzakelijkerwijze het geval voor Robert Phillips. Alhoewel de VN als universele organisatie moet beschikken over het *primaire* mandaat om op te treden als vertegenwoordiger van de internationale gemeenschap, moeten voor Phillips ook regionale organisaties de mogelijkheid hebben om te beslissen over het al dan niet uitvoeren van een interventie¹³. Hij denkt hierbij dan vooral aan die gevallen waar de regionale organisaties beter vertrouwd zijn met het conflict in kwestie. Voorwaarde is echter wel, dat dergelijke 'regionale' interventies moeten voorafgegaan worden door consultaties met de VN-Veiligheidsraad, dit met de bedoeling om de onpartijdigheid van de operatie zoveel mogelijk te garanderen. Inderdaad, zo zegt Phillips, net zoals een individu geen goede rechter kan zijn in zijn eigen zaak, zo kan ook een individuele staat of zelfs een regionale organisatie niet geheel als onpartijdig beschouwd worden in een zaak die haar op de één of andere manier aanbelangt¹⁴.

Het minste wat we kunnen stellen, is dat deze eerste benadering van het 'legitieme gezag'-concept in de interventiecontext, vrij nauw aansluit bij de bepalingen van het VN-Handvest. Als er al kan gesproken worden van een in vergelijking met het Handvest *verruimde* 'legitieme gezag'-invulling, dan heeft die verruiming in essentie slechts te maken met de mogelijkheid die aan de regionale organisaties wordt toegekend om, al dan niet onder bepaalde voorwaarden, op een autonome wijze te beslissen over het uitvoeren van een interventie. Verder dient men zich er ook rekenschap van te geven, dat auteurs die van oordeel zijn dat de VN over het *exclusieve* 'legitieme gezag'-predikaat dient te beschikken in de interventiecontext, zeker niet altijd van mening zijn dat de VN meteen ook de *perfecte* garant zou vormen van de internationale vrede en veiligheid en de mensenrechten. Catherine

¹¹ CHOPRA, J. en WEISS, Th., *o.c.*, p. 114.

¹² Het Handvest bepaalt nergens duidelijk wat er precies dient te worden verstaan onder een 'hulporgaan', maar zo stellen Chopra en Weiss, volgens Hans Kelsen kan een dergelijk orgaan onder meer betekenen 'a collegiate body, a single individual or member state, or a group of members'. Zie CHOPRA, J. en WEISS, Th., *o.c.*, p.115.

¹³ PHILLIPS, R. en CADY, D., *Humanitarian Intervention : Just War vs. Pacifism*. Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 1996, p. 19-20.

¹⁴ PHILLIPS, R. en CADY, D., *o.c.*, p. 20.

Guicherd stelt zo bijvoorbeeld dat enerzijds de VN zonder enige twijfel moet beschouwd worden als het enig mogelijke legitimatie-orgaan op het vlak van het internationale geweldgebruik¹⁵, maar dat anderzijds diezelfde VN te kampen heeft met twee fundamentele zwakheden die dreigen haar legitimiteitsgehalte te ondermijnen, namelijk het gebrek aan representativiteit ('is the UN anything other than the disguised concert of the great powers, such that it is the five permanent members who in the end make the decisions'?) en het gebrek aan doeltreffendheid¹⁶.

B. De multilaterale organisatie (VN of regionale organisatie) als primair legitiem gezag

Waar bij de eerste centrale benadering van het 'legitieme gezag'-concept, de mogelijkheid van een unilaterale (één enkele staat) of van een multinationale (een coalitie van staten) interventie op grond van een te groot risico op misbruik volledig uitgesloten wordt, is dit niet helemaal het geval bij het tweede centrale perspectief. De aanhangers van deze tweede benadering zijn van mening dat de VN of een regionale organisatie weliswaar dient te beschikken over een *primair*, maar zeker niet over een *exclusief* 'legitieme gezag'-predikaat¹⁷. In uitzonderlijke omstandigheden moet het voor een individuele staat of voor een coalitie van staten mogelijk zijn om op een *autonome* wijze te beslissen over het uitvoeren van een militaire interventie. De volgende vraag is dan uiteraard: wat zijn 'uitzonderlijke omstandigheden'? In welke omstandigheden is het voor een staat of voor een coalitie van staten, toch toegelaten om interventie-initiatieven te ontwikkelen?

Stanley Hoffmann onderscheidt in zijn artikel 'The Politics and Ethics of Military Intervention' een drietal¹⁸ gevallen waarin het unilateraal beslissen en uitvoeren

¹⁵ GUICHERD, C., Regional Collective Security, in WICKER, B. & VAN IERSEL, F. (eds.), *Humanitarian Intervention and the Pursuit of Justice: A Pax Christi Contribution to a Contemporary Debate*, Kampen, Kok Pharos Publ. House, 1995, p. 97. In een latere studie matigt Guicherd deze stelling enigszins door te stellen dat in uitzonderlijke omstandigheden ook staten het recht moeten hebben om militair tussen te komen. Zie GUICHERD, C., International Law and the War in Kosovo, in *Survival*, vol. 41, 1999 (2), p.19-34.

¹⁶ Guicherd wijst in dit verband op de contradictie die schijnt te bestaan tussen de representativiteitsvereiste en de doeltreffendheidsvereiste. Frederic Bozo formuleert deze 'legitimiteit-effectiviteit'-contradictie als volgt: 'the legitimacy of a collective security action' grows proportionally to the number and the representativeness of the states involved. Contrariwise, its effectiveness depends upon a coalition which is as organised, workable and therefore as restricted as possible, controlled by those states which are both willing and able to act'. Frederic BOZO geciteerd in GUICHERD, C., o.c. (1995), p. 97.

¹⁷ Stanley Hoffmann stelt dit zo bijvoorbeeld als volgt: 'in most, but not necessarily all cases the intervention should be organised or at least authorised by the UN Security Council,' HOFFMANN, S., The Politics and Ethics of Military Intervention, *Survival*, vol. 37, 1995 (4), p.29.

¹⁸ Hoffmann onderscheidt in zijn artikel eigenlijk niet drie, maar vier gevallen. Het eerste door hem vernoemde geval heb ik echter niet hernomen, omdat het hier niet echt gaat om een unilaterale interventie in de strikte betekenis van het woord. Zo stelt Hoffmann in dat eerste geval dat unilaterale interventies toch legitiem zijn indien, 'they are authorised by the UN or by a regional organisation operating at the request or with the consent of the UN' Door het feit dat de interventie gemachtigd is door de VN of door een relevante regionale organisatie, maakt dat het

van een militaire interventie toch als legitiem moet worden beschouwd. Vooreerst, zo stelt Hoffmann, moet een individuele staat of een coalitie van staten op een autonome wijze kunnen beslissen over het uitvoeren van een militaire interventie, indien de VN (of een bevoegde regionale organisatie) niet bekwaam gebleken is om een oplossing te vinden voor een bepaalde crisissituatie, hetzij door een verlamming van de politieke besluitvorming, hetzij doordat de genomen maatregelen niet het gewenste resultaat hebben opgeleverd¹⁹. Hoffmann voegt hieraan nog eens toe dat een interventie zeker niet *meer* schade mag genereren dan in het geval er *niet* zou geïntervenieerd worden (een proportionaliteitsvereiste), én dat de interveniërende staat of coalitie de plicht heeft om haar interventiehandelingen te *verklaren*²⁰ en te *rapporteren* aan de VN en de relevante regionale organisatie, teneinde op die wijze steun te verkrijgen van die organisaties. Een tweede geval staat in het teken van de vrijwaring van het zelfbeschikkingsrecht van een politieke gemeenschap. Een unilaterale interventie is legitiem, zo zegt Hoffmann, wanneer de tussenkommende staat hulp verleent aan een democratisch verkozen regering, die vecht tegen een door het buitenland gesteunde opstand, of wanneer ze *preventief* optreedt tegen een gelijkaardige beweging die haar wil wenst op te dringen aan een weerstandbiedende bevolking²¹. Opnieuw voegt Hoffmann hieraan een rapporteringsplicht toe voor de tussenkommende staat of coalitie van staten ten aanzien van de VN of de relevante regionale organisatie. Het derde geval wordt door Hoffmann beschouwd als 'the trickiest'. Het gaat hier namelijk om wat Hoffmann noemt 'dangerous states, whose policies could threaten the peace and security of an area or the world'²². Alhoewel volgens Hoffmann een *a priori* multilaterale machtiging voor een militaire actie in dergelijke omstandigheden ongetwijfeld de meest wenselijke situatie vormt, moet het voor een individuele staat, onder strikte voorwaarden weliswaar, toch mogelijk zijn om op een legitieme wijze tussen te komen in die 'gevaarlijke staat', teneinde het gevaar dat die staat genereert voor de internationale gemeenschap te neutraliseren (Hoffmann heeft het in dit verband meer specifiek over de vernietiging van het massadestructiepotentieel van een bepaalde staat). De tussenkommende staat dient zo bijvoorbeeld aan te tonen, dat er niet enkel sprake is van een potentieel en algemeen bestaand gevaar, maar van 'a clear, specific and present one, resulting not only from the nature of the dangerous state's regime and from the explosive character of the

hier, voor wat het *beslissingsaspect* van de interventie betreft, strikt genomen gaat om een *multilaterale*, en niet om een *unilaterale* interventie. Zie HOFFMANN, S., *o.c.*, p. 39.

¹⁹ HOFFMANN, S., *o.c.*, p. 39.

²⁰ Volgens Peter Kooijmans moet de interveniërende staat (of groep van staten) in het geval van unilaterale interventie uitleggen *waarom* een effectief optreden van de VN dan wel van de door de VN geautoriseerde organisaties niet kon worden afgewacht. Zie KOOIJMANS, P., Het Non-Interventiebeginsel herijkt, in *Internationale Spectator*, oktober 1996, p. 518.

²¹ HOFFMANN, S., *o.c.*, p. 40. Dit tweede geval doet sterk denken aan Michael Walzers tweede voorwaarde voor een legitieme interventie: 'when the boundaries have already been crossed by the armies of a foreign power, even if the crossing has been called for by one of the parties in a civil war, that is, when what is at issue is counterintervention'. Zie WALZER, M., *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations*, New York, Basic Books, 1992, p. 90.

²² HOFFMANN, S., *o.c.*, p. 40.

region but also from evidence about its programmes and activities.²³ Een tweede voorwaarde die Hoffmann stelt aan de uitvoering van een dergelijke unilaterale interventie, bestaat erin dat eerst alle niet-militaire middelen moeten zijn uitgeprobeerd (het 'laatste toevlucht'-principe).

C. De individuele staten als legitiem gezag

Terwijl de aanhangers van de tweede benadering de individuele staten (of een coalitie van individuele staten) slechts hoogst uitzonderlijk beschouwen als een legitieme autoriteit, moeten volgens de verdedigers van het derde perspectief, de individuele staten *blijven* beschikken over het recht om ook in de interventiecontext te beslissen over het gebruik van militair geweld. In Paul Ramsey's 'The Ethics of Intervention'²⁴, een artikel dat voor het eerst verscheen in het midden van de jaren zestig, een periode waarin de V.S. in volle hevigheid geconfronteerd werd met de Vietnamoorlog, wordt de volgende stelling betreffende het interventierecht van de individuele staten verdedigd: "the right and duty of intervention to deal with breaches of peace and threats to a just peace can be withdrawn from the nation-state *only* by an actual reordering of the structures of world politics by which the power and responsibility is transferred to higher political authority"²⁵. Of anders gesteld, zolang er geen hogere internationale (regionale of globale) organisatie bestaat, die over voldoende *reële* macht beschikt (Ramsey spreekt in dat verband over 'the exercise of real power') om op een effectieve wijze te kunnen tussenkomen, moeten de individuele staten blijven beschikken over het 'legitieme gezag'-predikaat in de interventiecontext²⁶.

Dit is in essentie ook de argumentatie die Michael Walzer ontwikkelt in zijn artikel 'Politics of Rescue'²⁷. Walzer is niet a priori gekant tegen multilaterale interventies, maar stelt zich vragen bij het bijna onvoorwaardelijke geloof dat sinds het einde van de Koude Oorlog schijnt te bestaan in de VN als enig legitiem gezag in de interventiecontext. Dit geloof in de VN, of meer algemeen in het multilaterale besluitvormingsproces, vindt volgens Walzer zijn oorsprong in een soort rousseauachtige 'volonté générale'-argumentatie. Net zoals in een democratisch besluitvormingsproces, waar de individuele particuliere belangen mekaar als het ware gaan opheffen zodat alleen nog het algemene belang overblijft, zo gaan ook in een

²³ HOFFMANN, S., o.c., p. 40.

²⁴ Deze tekst fungeerde initieel als conferentiepaper tijdens een Conferentie voor religieuze leiders over vrede in januari 1965 (New York), en verscheen voor het eerst onder de vorm van een artikel in *The Review of Politics*, vol. 27, 1965 (3), p. 287-310. Nog later werd dit artikel als hoofdstuk, opgenomen in Paul Ramsey's *The Just War. Force and Political Responsibility* (1968).

²⁵ RAMSEY, P., *The Just War: Force and Political Responsibility*, Littlefield, Adams Quality Paperbacks, 1992, p.25.

²⁶ Ramsey vergelijkt het interventierecht van de individuele staat enerzijds, en dat van een internationale organisatie anderzijds, met de twee uiteinden van een schommel: 'these two things are the opposite ends of the same seesaw: one end (the right and the duty to use force to impel another power to do or to forbear) cannot go down faster than the public authority and enforcement of a world or regional political community (the other end) goes up'. Zie RAMSEY, P., o.c., p. 25.

²⁷ WALZER, M., *Politics of Rescue*, *Social Research. An International Quarterly of Social Sciences*, vol. 62, 1995 (1), p. 53-66.

multilateraal besluitvormingsproces, zo luidt de redenering dan, de particuliere eigenbelangen van de deelnemende staten mekaar neutraliseren, zodat alleen nog de 'volonté générale' van de internationale gemeenschap overblijft²⁸. Vanuit theoretisch perspectief klinkt dit misschien aantrekkelijk, maar in de praktijk, zo zegt Walzer, komt hiervan doorgaans weinig terecht. In plaats van een 'zuivering' van het collectieve besluitvormingsresultaat, is er veelal helemaal *geen* resultaat: '... for its result is very likely to be stalemate and inaction, which cannot always be the general will of international society'²⁹. Trouwens, zo voegt Walzer er nog aan toe, zelfs indien het multilateraal besluitvormingsproces toch tot een resultaat komt, dan is dit allerminst een garantie dat het hier zou gaan om een beslissing die volledig vrij is van particuliere belangen. Zo kan bijvoorbeeld binnen de schoot van een internationale organisatie, een coalitie van staten die onderling verenigd zijn door gelijklopende (particuliere) belangen, toch nog zijn zin krijgen. Kortom, 'multilateralism is no guarantee of anything'³⁰. Voor Walzer is er dan ook maar één conclusie mogelijk: zolang de internationale gemeenschap niet beschikt over een instantie die 'willing and able' is om tussen te komen in humanitaire noodsituaties, mogen we de individuele staten het recht niet ontnemen om op eigen initiatief te interveniëren.

Op het eerste gezicht zou men kunnen opmerken dat de argumentatie van Ramsey en Walzer enerzijds, en Stanley Hoffmanns eerste unilaterale uitzonderingsgeval anderzijds (= het multilaterale onvermogen tot interventie) niet zo heel veel van elkaar verschillen. In beide gevallen ontleent de individuele staat (of eert coalitie van individuele staten) namelijk het recht om op een autonome wijze te beslissen over het uitvoeren van een interventie aan het multilaterale onvermogen op dit vlak. Het zou nochtans foutief zijn beide argumentatiewijzen als identiek te beschouwen. Zo gaat Hoffmann er bijvoorbeeld vanuit dat het multilaterale beslissingsniveau het *primaire* beslissingsniveau vormt. Het is maar, zo stelt Hoffmann, wanneer blijkt dat een multilaterale interventie, om welke reden dan ook, niet (meteen) tot de mogelijkheden behoort, dat een individuele staat het recht *verwerft* om op een autonome wijze te interveniëren. Dit is niet zo bij Paul Ramsey. Voor Ramsey is het de individuele staat die het *primaire* legitieme gezag vormt, en is het maar wanneer er een hogere internationale instantie tot stand gekomen is, die beschikt over 'real power' om met succes te kunnen interveniëren, dat dit *primaire* beslissingsrecht aan de individuele staat kan *ontnomen*³¹ worden.

Verder spreken Ramsey en ook Walzer niet alleen over het *interventierecht* in hoofde van de individuele staat, maar ook over een *interventieplicht*. Voor Walzer is het zelfs zo dat de kernvraag van het 'legitieme gezag'-debat in het post-Koude Oorlog tijdperk, niet zozeer zou moeten luiden 'wie heeft het *recht* om te beslissen

²⁸ WALZER, M., *o.c.*, p. 62-63.

²⁹ WALZER, M., *o.c.*, p. 63.

³⁰ WALZER, M., *o.c.*, p. 63.

³¹ Ramsey spreekt van het *interventierecht* dat '...can be *withdrawn* from the nation-state ...', en 'only a world public authority or regional public authorities that themselves rule by means of real power can *supplant* intervention from among the possibly legitimate decisions of the individual nation-states'. Zie RAMSEY, P., *o.c.*, p. 25.

over het uitvoeren van een interventie ...', als wèl 'wie zou het initiatief tot interventie moeten nemen ...'³². Het niet enkel spreken over een interventierecht, maar ook over een interventieplicht, verleent aan de argumentatie van Ramsey en Walzer een bijkomende morele dimensie. Het bestaan van een dergelijke plicht in hoofde van de individuele staat, maakt het voor die individuele staat, vanuit ethisch standpunt, heel wat minder evident om de interventiebeslissing zomaar door te schuiven naar een 'hoger' multilateraal niveau. Indien een staat namelijk weet dat die hogere multilaterale instantie niet echt beschikt over de wil en/of de mogelijkheden om daadwerkelijk op te treden, dan begint de stelling, die zegt dat de interventiebeslissing kost wat kost moet genomen worden binnen een multilateraal kader, verdacht veel te gelijken op een handig mechanisme om zich te ontdoen van een aantal morele verplichtingen op internationaal vlak, waaraan men niet wenst te voldoen.

IV. Een "legitieme gezag"-analyse van de internationale interventie in het Joegoslavische conflict : een inschatting aan de hand van de drie "legitieme gezag"-benaderingen

Nu we weten hoe het 'legitieme gezag'-concept ingevuld wordt in de post-Koude Oorlog-interventieliteratuur, zullen we op basis van deze bevindingen een 'legitieme gezag'-analyse uitvoeren van de internationale interventie in het Joegoslavische conflict (1991-1995). Dit betekent meer concreet dat vanuit elk van de drie, centrale 'legitieme gezag'-benaderingen het legitimiteitsgehalte van de internationale interventie in het Joegoslavische conflict zal bepaald worden.

Bij de eerste 'legitieme gezag'-benadering werd duidelijk gesteld dat *enkel* multilaterale organisaties, en dan nog bij voorkeur de VN, kunnen beschouwd worden als een legitiem gezag in de interventiecontext. Wanneer we nu de internationale geweldpraktijk bestuderen, zoals die geformuleerd en gehanteerd werd in het Joegoslavische conflict, dan kunnen we vanuit die eerste benadering niet anders dan de legitimiteitswaarde ervan als bijzonder hoog inschatten. In de loop van dit conflict was het namelijk de VN-Veiligheidsraad die bepaalde op basis van welke gronden er geweld mocht gebruikt worden, en die verder ook de mogelijkheid verleende aan de lidstaten om, hetzij individueel, hetzij in het kader van een regionale organisatie ('acting nationally or through regional arrangements'), van deze gronden gebruik te maken. Op geen enkel ogenblik tijdens het conflict werd de legitimiteit van de Veiligheidsraad op het vlak van het geweldgebruik in vraag gesteld. Binnen het kader van het samenwerkingsverband VN-NAVO, kwam deze erkenning van de VN-Veiligheidsraad als legitieme gezag onder meer tot uiting in het antwoord dat NAVO Secretaris-generaal Wörner formuleerde op de vraag van zijn VN-collega Boutros-Ghali om eventueel steun te verlenen bij de implementatie van huidige en toekomstige VR-resoluties betreffende het Joegoslavische conflict. Wörner antwoordde in dit verband (op

³² Walzer stelt dit als volgt : 'Who will, who should, do the 'standing' and pay the price of the possible but often invisible victories ? This is no doubt the hardest question, but it isn't, curiously, the one that has attracted the most attention. The public debate has had a different focus - as if there were (as perhaps there once were) a large number of states eager to intervene'. WALZER, M., o.c., p. 62.

17 december 1992) namelijk het volgende : 'We confirm the preparedness of our Alliance to support, on a case-by-case basis and in accordance with our own procedures, peace-keeping operations under the authority of the UN Security Council, *which has the primary responsibility for international peace and security*'³³. Deze internationale erkenning van de Veiligheidsraad als primair legitiem gezag op het vlak van geweldgebruik, beperkte zich evenwel niet tot deze NAVO verklaring. Ook op het terrein zelf benadrukten zowel de NAVO als de WEU dat hun militaire acties enkel tot doel hadden om bij te dragen tot de implementatie van de VR-resoluties.

Dit laatste betekende echter geenszins dat de betrokken regionale organisaties in het Joegoslavische conflict als het ware gereduceerd werden tot een louter militair instrument van de VN. In de loop van het conflict ontwikkelde de NAVO zo bijvoorbeeld, weliswaar steeds binnen het door de VN afgebakende geweldkader, een aantal eigen initiatieven. Zo besliste de North Atlantic Council (NAC) op 2 augustus 1993 'to make immediate preparations for undertaking, in the event that the strangulation of Sarajevo and other areas continues, including wide-scale interference with humanitarian assistance, stronger measures *including air strikes* against those responsible, Bosnian Serbs and others, in Bosnia-Herzegovina'³⁴. Door te dreigen met air strikes, ging de NAVO op eigen initiatief de interpretatie van VR-res. 836 (4 juni 1993) verruimen, daar deze sleutelresolutie van de 'veilige zone'-politiek strikt genomen enkel het uitvoeren van 'Close Air Support'-opdrachten toestond. Bovendien formuleerde de NAVO binnen het kader van diezelfde resolutie in februari en april 1994 (respectievelijk in Sarajevo en Gorazde) een reeks ultimata aan het adres van de Bosnische Serviërs.

De tweede 'legitieme gezag'-benadering beschouwt de VN (of een regionale organisatie) niet langer als een exclusief, maar als een primair legitiem gezag. Enkel in uitzonderlijke omstandigheden, zo stelden de aanhangers van dit tweede perspectief, heeft een individuele staat of een coalitie van individuele staten, het recht om op een autonome wijze tussen te komen. Daar echter in het Joegoslavische conflict de problematiek van de aanvaardbaarheid van een unilaterale interventie op geen enkel moment aan de orde was (zoals reeds hierboven gezegd, gebeurde het geheel van militaire activiteiten in dit conflict binnen een strikt VN-kader), moeten we, net als bij de eerste benadering, het legitimitetsgehalte van de internationale geweldpraktijk in het Joegoslavische conflict als bijzonder hoog inschatten.

Vooraleer verder te gaan met de bepaling van het 'legitieme gezag'-gehalte vanuit de derde benadering, is het interessant om even te blijven stilstaan bij het internationaalrechtelijke aspect van het samenwerkingsverband VN-NAVO. Op basis van de 'legitieme gezag'-resultaten van de twee eerste benaderingen, bleek dat er in het Joegoslavische conflict zeker geen sprake was van een *legitimiteitsconflict* tussen de

³³ LEURDIJK, D., *The United Nations and NATO in Former Yugoslavia, 1991-1996 : Limits to Diplomacy and Force*, Den Haag, Netherlands Atlantic Commission, 1996, p. 17-18.

³⁴ LEURDIJK, D., *o.c.*, p. 38.

Veiligheidsraad enerzijds, en de NAVO anderzijds (wel integendeel). Volgens sommige auteurs kan deze relatie echter vanuit strikt *internationaalrechtelijk* oogpunt niet als geheel probleemloos aanzien worden. Zo is het bijvoorbeeld voor Ige Dekker en Eric Myjer, twee Nederlandse juristen, niet echt mogelijk om het samenwerkingsverband tussen de VN en de NAVO, vanuit een strikt juridisch standpunt op een adequate wijze te onderbouwen³⁵. Dit heeft volgens de auteurs alles te maken met het feit dat de NAVO in het Joegoslavische conflict weliswaar *optrad* als een regionale organisatie, maar tegelijkertijd vanuit internationaalrechtelijk standpunt niet echt *beschikte* over een dergelijk statuut. Bij de oprichting van de NAVO in 1949 maakten de regeringen van de V.S., het Verenigd Koninkrijk en Nederland namelijk duidelijk dat de NAVO *uitsluitend* een collectieve verdedigingsorganisatie in de zin van artikel 51 van het Handvest was, en niet (ook) een regionaal akkoord zoals bedoeld in hoofdstuk VIII van het Handvest. In deze houding kwam echter verandering toen de NAVO begin jaren negentig op zoek ging naar een nieuwe taak in het zich snel veranderende veiligheidslandschap. Eén van de gevolgen hiervan was dat de NAVO meer en meer ging functioneren als een regionale organisatie (zoals bijvoorbeeld in het Joegoslavische conflict, waar de NAVO optrad als regionale organisatie ter ondersteuning van de uitvoering van de VR-resoluties), *zonder* dat dit evenwel gepaard ging met een herziening van de NAVO-constitutie. Voor Dekker en Meyjer heeft dit gebrekkig onderbouwd internationaalrechtelijk optreden echter niet onbelangrijke consequenties voor het samenwerkingsverband tussen de Veiligheidsraad en de NAVO. Doordat de NAVO verzuimt haar 'nieuwe' 'regionale organisatie'-karakter te vertalen in constitutionele termen, ontsnapt de NAVO namelijk *formeel* aan de bepalingen zoals vervat in hoofdstuk VIII van het VN-Handvest (waaronder zo bijvoorbeeld de informatieplicht aan de Veiligheidsraad), met als juridisch gevolg, zo gaan Dekker en Meyjer verder, dat er ernstige vragen kunnen gesteld worden bij de mate waarin de Veiligheidsraad zijn *primaire* rol als hoeder van de internationale vrede en veiligheid kan blijven handhaven, eens diezelfde Veiligheidsraad een gewapend mandaat heeft verleend aan de NAVO. Voor Dekker en Meyjer is in dat opzicht dan ook maar één conclusie mogelijk: 'Zolang de NAVO niet de consequenties trekt uit haar nieuwe rol van regionaal akkoord – met betrekking tot haar informatieverplichting ten opzichte van de Verenigde Naties en de onontbeerlijke herziening van het NAVO-verdrag – kan zij vanuit een juridische optiek niet worden beschouwd als het geëigende instrument van de Verenigde Naties en de NAVO-lidstaten voor het militair optreden zoals uitgevoerd en voorzien in Bosnië'³⁶.

Waar bij het tweede perspectief moest worden nagegaan of een eventuele unilaterale interventie al dan niet een legitieme uitzondering vormt op de 'multilaterale interventie'-regel, wordt bij het derde perspectief deze redenering als het ware op zijn kop gezet. We moeten niet rechtvaardigen waarom een

³⁵ DEKKER, I., en MEYJER, E., Het NAVO-optreden in Bosnië: Een juridische analyse van de NAVO als instrument van de VN-Veiligheidsraad, in *Transaktie. Tijdschrift over Wetenschap van Oorlog en Vrede*, vol. 24, 1995 (4), p. 487-508.

³⁶ DEKKER, I., en MEYJER, E., *o.c.*, p. 503.

individuele staat *toch* het recht heeft om op een autonome wijze tussen te komen, maar wèl of die individuele staat haar verantwoordelijkheid op interventievlak zomaar kan *doorschuiven* naar een hogere instantie. In de context van het Joegoslavische conflict, zou dit dan betekenen dat we een antwoord dienen te formuleren op de volgende vraag : mochten de individuele lidstaten de beslissingsbevoegdheid omtrent het geweldgebruik zomaar toevertrouwen aan de VN ? Voor Paul Ramsey kan deze vraag maar op een positieve manier beantwoord worden, indien de VN, als zijnde de hogere instantie waaraan de beslissingsbevoegdheid toevertrouwd werd, over een voldoende capaciteit beschikte om op een doeltreffende wijze te interveniëren. Alhoewel de VN ook in het kader van het Joegoslavische conflict niet kon beschikken over een *eigen* troepenmacht, mogen we op basis hiervan niet zomaar besluiten dat het de individuele staten zouden geweest zijn die het recht of zelfs de plicht hadden om op een unilaterale wijze tussen te komen. Zoals reeds opgemerkt bij de toetsing vanuit de eerste 'legitieme gezag'-benadering, kon de VN in de loop van het conflict in het voormalige Joegoslavië voor de implementatie van de VR-resoluties een beroep doen op organisaties, zoals de WEU en de NAVO, die beschikten over een voldoende militair potentieel. Een dergelijke vorm van onderaanneming is vanuit internationaalrechtelijk perspectief perfect mogelijk. Op grond van artikel 53 van het VN-Handvest kan de Veiligheidsraad voor wat aangelegenheden van de internationale vrede en veiligheid betreft, namelijk een beroep doen op regionale organisaties. Voorwaarde hierbij is wel dat, zoals in de Joegoslavische casus trouwens het geval was, de ingeschakelde organisaties onder het gezag functioneren van de VN. Dit neemt nochtans niet weg dat de VN gedurende het Joegoslavische conflict meer dan eens leek op, zoals Thomas Weiss het stelde, een forum voor de individuele lidstaten 'to appear to be doing something without really doing anything substantial to thwart aggression, genocide, and the forced movement of peoples'³⁷. Het bestaan van de VN ontslaat de individuele lidstaten, en dan vooral de grootmachten, niet van hun verantwoordelijkheden op het vlak van de internationale vrede en veiligheid.

V. Besluit

In de inleidende paragraaf van deze bijdrage (legitimititeit en de internationale politieke orde) stelden we dat de legitimiteit van de overgang van het meerlagig middeleeuws politiek systeem naar het modern eenlagig statensysteem in essentie berustte op de hoop dat deze nieuwe organisatie een einde zou stellen aan de internationale chaos. Vandaag de dag zien we echter dat er een omgekeerde beweging aan de gang is. Teneinde een antwoord te kunnen formuleren op de uitdagingen van de post-Koude Oorlog periode, worden er steeds meer nationale bevoegdheden getransfereerd naar hogere en lagere niveaus. Hierdoor evolueert het eenlagige statensysteem als het ware naar een neo-middeleeuwse meerlagige structuur.

³⁷ WEISS, Th., UN Responses in the Former Yugoslavia : Moral and Operational Choices, in *Ethics & International Affairs*, vol. 8, 1994, p. 20.

In deze bijdrage hebben we een deelaspect van deze nieuwe legitimiteitsproblematiek bestudeerd, namelijk de vraag naar het legitiem gezag bij het militair geweldgebruik in de interventiecontext. De eigenlijke studie laat ons toe drie vaststellingen te formuleren. Ten eerste kan er uit de interventieliteratuur duidelijk afgeleid worden dat vandaag de dag het soevereiniteitsprincipe (en daarmee samenhangend het non-interventieprincipe) niet langer als absoluut beschouwd wordt. In het post-Koude Oorlog tijdperk is er inderdaad een consensus gegroeid dat in bepaalde omstandigheden militaire interventies moeten kunnen. Staten kunnen zich niet langer om het even wat veroorloven onder het mom van het soevereiniteitsprincipe. Waar er echter heel wat minder eensgezindheid over bestaat, en dat is meteen ook de tweede vaststelling, is *wie* er mag of moet tussenkomen. Zoals blijkt uit deze bijdrage kunnen we in de interventieliteratuur een drietal centrale invullingen terugvinden van het 'legitiem gezag'-concept. Vanuit MLG-perspectief kan er opgemerkt worden dat het meerlagig karakter van de internationale besluitvorming vooral verdedigd wordt in de eerste benadering. De legitimiteit van de transfert van de interventiebevoegdheid naar een multilateraal niveau berustte hierbij in essentie op het wantrouwen ten aanzien van unilaterale interventies. De derde benadering daarentegen pleitte op het vlak van interventiebevoegdheid voor het behoud van de eenlagige statensstructuur. Deze invulling van het 'legitiem gezag'-concept ontleende zijn legitimiteit aan het gebrek aan interventiecapaciteit op multilateraal niveau. De tweede benadering is vanuit MLG-oogpunt misschien wel het meest interessante, omdat het de drie niveaus (globaal, regionaal en nationaal) combineerde.

Een laatste opmerkelijke vaststelling is dat de resultaten van de uitgevoerde 'legitieme gezag'-analyse in de Joegoslavische casus overwegend positief zijn. Dit is niet toevallig. Een verklaring voor het positieve 'legitieme gezag'-resultaat moet gezocht worden in de basisfilosofie van het 'legitieme gezag'-criterium zelf. De bedoeling van het 'legitieme gezag'-criterium, als onderdeel van de 'rechtvaardige oorlog'-theorie, bestaat er namelijk in om het aantal instanties dat bevoegd is om militair geweld te gebruiken, zoveel mogelijk aan banden te leggen. De basispremissie die hierbij gehanteerd wordt, is dat er meerdere 'kandidaten' zijn om geweld aan te wenden, en dat de 'legitieme gezag'-analyse moet uitwijzen wie van die kandidaten dat op een legitieme wijze kan doen. Deze logica is ook duidelijk merkbaar bij de twee eerste gehanteerde 'legitieme gezag'-benaderingen. Bij elk van die twee benaderingen werd namelijk gesteld dat van de verschillende internationale actoren er slechts één of enkele in aanmerking kon(den) komen om op een legitieme wijze te beslissen over het uitvoeren van een interventie. Bij de derde benadering was deze logica nog steeds, maar toch al op een minder uitgesproken manier, aanwezig. Er werd weliswaar nog altijd gesteld dat niet om het even welke internationale actor over beslissingsbevoegdheid in het domein van de interventieproblematiek kon beschikken, maar tegelijkertijd maakten de aanhangers van deze benadering duidelijk dat vooral in de post-Koude Oorlog context het basisprincipe van de 'legitieme gezag'-analyse niet langer vanzelfsprekend was. Vooral Michael Walzer maakte ons hier op een uitdrukkelijke wijze op attent. Hij merkte namelijk op dat de vraag die vanuit ethisch oogpunt de meest problematische is, veelal niet de vraag is die het meest gesteld wordt : 'Who will,

who should, do the 'standing' and pay the price of the possible but often invisible victories? This is no doubt the hardest question, but it isn't, curiously, the one that has attracted the most attention. The public debate has had a different focus – as if there were (as perhaps there once were) a large number of states eager to intervene³⁸. Het probleem is niet langer *wie* van de vele kandidaten mag tussenkomen, maar wel *wie* in de gegeven omstandigheden zijn verantwoordelijkheid dient op te nemen. Deze nieuwe situatie op het vlak van de 'legitieme gezag'-problematiek uitte zich in onze analyse op twee manieren. Vooreerst was er de totale afwezigheid van ethische spanning bij de analyse vanuit de twee eerste vooral op de klassieke 'legitieme gezag'-logica gebaseerde benaderingen. Op geen enkel ogenblik, zo konden we vaststellen, werd de legitimiteit van de VN door de andere internationale actoren ook maar in vraag gesteld. Bij de analyse vanuit de derde benadering werd, gezien de grotere gevoeligheid van deze benadering voor de nieuwe 'legitieme gezag'-situatie, opnieuw een ethische spanning geïntroduceerd. Dit gebeurde onder de vorm van de vraag of individuele staten, en dan vooral de grootmachten, niet te veel de neiging vertoonden om hun verantwoordelijkheid op het vlak van de internationale vrede en veiligheid door te schuiven naar het VN-niveau.

Summary : Who Should Intervene ? The Legitimate Authority Question and the Use of Military Force in Former Yugoslavia (1991-1995)

This contribution to the MLG-debate wants to focus on the question of legitimate authority for the use of military force in the framework of international interventions. More in particular, it is the main objective of this article to verify whether the international intervention in Former Yugoslavia (1991-1995) was characterised by a sufficient legitimate authority quality. The analysis itself will be developed in two steps. In a first step, we will describe the three main approaches to the concept of the legitimate authority in the post Cold War literature. Secondly, it is our intention to apply these three legitimate authority approaches in the context of the international intervention in Former Yugoslavia. The final results of this study allow us to formulate a rather remarkable conclusion from an ethical point of view. Due to the reluctance of the international community to use military force, the central issue concerning the legitimate authority debate no longer seems to be "who among the many candidates has the right to intervene?", but rather "who has the duty to do so?".

³⁸ WALZER, M., *o.c.*, p. 62.

Selectie van ontvangen werken – Sélection des livres reçus – Selection of Books

- *Belgische politieke instellingen – Institutions politiques belges – Belgian Political Institutions*

D. CONINCKX, H. REYNAERT, T. VALCKE, *Lokale en regionale politiek. De provincieraden in Vlaanderen*. Brugge, Vanden Broele, 2000, 368 p.

S. FIERS, *Vijftig jaar volksvertegenwoordiging. De circulatie onder de Belgische parlementsleden 1946-1995*. Brussel, Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten, 2000, 257 p.

KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, *Parlementair recht in kort bestek. De parlementaire onschendbaarheid*. Kamer van volksvertegenwoordigers – Juridische Dienst, Brussel, 2000, 54 p.

KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, *De parlementaire onverantwoordelijkheid (Freedom of Speech)*. Kamer van volksvertegenwoordigers – Juridische Dienst, Brussel, 2000, 27 p.

- *Belgische politiek – Politique belge – Belgian Politics*

M. ADAM, P. POPELIER, *Wie waakt over de kwaliteit van de wet? Het wetgevingsbeleid in België*. Antwerpen-Groningen, Intersentia, 2000, 315 p.

H. JENNIGES, *Hinter ostbelgischen Kulissen. Stationen auf dem Weg zur Autonomie des deutschen Sprachgebiets in Belgien (1968-1972)*. Eupen, Grenz-Echo Verlag, 2000, 207 p.

H. REYNAERT, *Lokale en regionale politiek. Lokale politici in Vlaanderen 1946-1994*. Brugge, Vanden Broele, 2000, 204 p.

H. REYNAERT, D. VERLET, *Lokale en provinciale politiek. Verslagboek congres Gent van 4 april 2000*. Brugge, Vanden Broele, 2000, 125 p.

• *Vergelijkende politiek – Politique comparative – Comparative Politics*

S. BISCOP, *De integratie van de WEU in de Europese Unie. Europa op weg naar een Europese Defensie Organisatie*. Leuven, Acco, 2000, 161 p.

L. DE WINTER (Ed.), J. MARCET, A. H. THOMAS, e.a., *Liberalism and Liberal Parties in the European Union*. Barcelona, Institut de Ciències Politiques i Socials, 2000, 217 p.

P. ESAIASSON, K. HEIDAR, *Beyond Westminster and Congress: The Nordic Experience*. Columbus, Ohio State University Press, 2000, 506 p.

U. KLOTI, P. KNOEPJEL, H. KRIESI, W. LINDER, Y. PAPADOUPOULOS, *Handbuch der Schweizer Politik*. Neue Zürcher Zeitung, 1999, 905 p.

J. M. OSTROW, *Comparing Post-Soviet Legislatures. A Theory of Institutional Design and Political Conflict*. Columbus, Ohio State University Press, 2000, 305 p.

• *Politieke theorie – Théorie politique – Political Theory*

C. GOBIN, B. RIHOUX (ed.), *La démocratie dans tous ses états*. Louvain-la-Neuve, Bruylant-Academia, 2000, 240 p.

S. C. PATTERSON, A. MUGHAN, *Senates: bicameralism in the contemporary world*, Columbus, Ohio State University Press, 1999, 360 p.

• *Instrumenten voor onderzoek van de Belgische politiek – Instruments de recherche de la politique belge – Instruments for Research on Belgian Politics*

B. WAUTERS, *De kracht van de voorkeurstem in stad en dorp*. Leuven, Afdeling Politologie, 2000, 64 p.

B. WAUTERS, *De halvering van de voorraad lijststemmen. Een eerste evaluatie van deze maatregel bij de gemeenteraadsverkiezingen van 8 oktober 2000 aan de hand van de resultaten in de provincie Vlaams-Brabant*. Leuven, Afdeling Politologie, 2000, 8 p.

X., *Lokale verkiezingen van 8 oktober 2000. Beperking en controle van de verkiezingsuitgaven*. Brussel, 2000, 133 p.

RES PUBLICA

Tijdschrift voor politieke wetenschappen – Revue de science politique

<http://www.respublica.be>

Hoofdredacteur – Stefaan WALGRAVE – Rédacteur en chef
Redactiesecretaris – Stefaan FIERS – Secrétaire de rédaction

Redactie – Comité de rédaction

Johan ACKAERT, Peter BURSENS, Marc HOOGHE,
Bart MADDENS, Patrick STOUTHUYSEN, Herwig
REYNAERT, Hendrik VOS

Redactieadres – Adresse de la rédaction

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

Uitgegeven door – Politologisch Instituut v.z.w./a.s.b.l. – publié par
E. Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven

Rekening – Compte : 979-2795315-71

Wettelijk depot – Dépôt légal D/RP/2001/1.
ISSN 0486-4700

Gedrukt in België – Imprimé en Belgique

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 een Engelse samenvatting van maximaal 150 woorden. De lengte van een artikel bedraagt maximaal 10.000 woorden. Het artikel wordt persklaar aangeboden : dit wil zeggen dat het een paginanummering bevat, dat eventuele tabellen (reeds voorzien van een korte titel en desgevallend een verwijzing naar de aangewende bron) reeds geïntegreerd zijn in de tekst. Tabellen hoeven dus niet in een apart bestand opgestuurd te worden. Bijdragen in het Nederlands zijn in de voorkeurspelling gesteld. Res Publica gebruikt het klassieke voetnotensysteem, wat inhoudt dat voetnoten en referenties onderaan de pagina staan. Er wordt niet gewerkt met eindnoten.

De volledige richtlijnen kunnen geraadpleegd worden op de website <http://www.respublica.be>

Niets uit dit tijdschrift, behalve de abstracts, mag worden vervoelvuldigd en of openbaar gemaakt door middel van druk, fotocopie, microfilm of op welke wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Het Politologisch Instituut neemt geen verantwoordelijkheid op zich voor de uitgebrachte meningen; deze verbinden alleen de auteurs. De niet opgenomen manuscripten worden niet teruggezonden.

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

Tous droits de traduction, d'adaptation et de reproduction (sauf les résumés), y compris les microfilms et les photocopies, sont réservés pour tous pays. Le "Politologisch Instituut" n'assume pas la responsabilité des opinions émises : celles-ci n'engagent que les auteurs. Les manuscrits non insérés ne seront pas rendus.

Abonnements- en verkoopvoorwaarden van het tijdschrift Conditions d'abonnement et de vente de la revue

Conditions d'abonnement et de vente de la revue

	BEF	€
1. Jaarabonnement – Abonnement annuel		
persoon – personne	1.200	30,0
instelling – Institution	2.900	72,0
Uitsluitend voor België : student (mits vermelding van de universiteit, de studierichting, het studiejaar en het inschrijvingsnummer – Uniquement pour la Belgique- étudiant (en mentionnant l'université, l'orientation et l'année d'études, le numéro d'immatriculation)	850	21,0
2. Verkoop per nummer (nog uitsluitend vanaf 1985) – Vente au numéro (à partir de 1985)		
persoon – personne	600	15,0
instelling – Institution	600	15,0
Verkoop dubbel nummer (nog uitsluitend vanaf 1985) – Vente de numéro double (à partir de 1985)		
persoon – personne	1.000	25,0
instelling – Institution	1.000	25,0
Uitgeput – Épuisé : 1988/4, 1991/1, 1992/1, 1995/1, 1995/3-4		
3. Verzameling van 1963 tot 1980 en van 1985 tot 1990 zolang de voorraad strekt, Collection de 1963 à 1980 et de 1985 à 1990 (jusqu'à épuisement du Stock)		
België – Belgique	30.000	744,0
Andere landen – Autres pays – Other countries	33.000	820,0

RES PUBLICA

Belgian Journal of Political Science

<http://www.respublica.be>

Editor : Stefan WALGRAVE
Assistant editor : Stefaan FIERS

Editorial Board

Johan ACKAERT, Peter BURSENS, Marc HOOGHE,
Bart MADDENS Patrick STOUTHUYSEN, Herwig
REYNAERT, Hendrik VOS

Address

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

PUBLISHER

POLITOLOGISCH INSTITUUT v.z.w.

E. Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven

Subscriptions can be paid by bank account : 979-2795315-71.

D/RP/2001/1 ISSN 0486-4700

Printed in Belgium

No part of this publication, except the abstracts, may be reproduced in any form by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

The 'Politologisch instituut' bears no responsibility for opinions expressed by authors; the latter are solely responsible for the opinions they forward.

Manuscripts offered for publication should conform to the following requirements : the maximum number of words is 10.000. Manuscripts must 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

Manuscripts that are not accepted are not returned.

More details can be found on the webpages of the journal : <http://www.respublica.be>

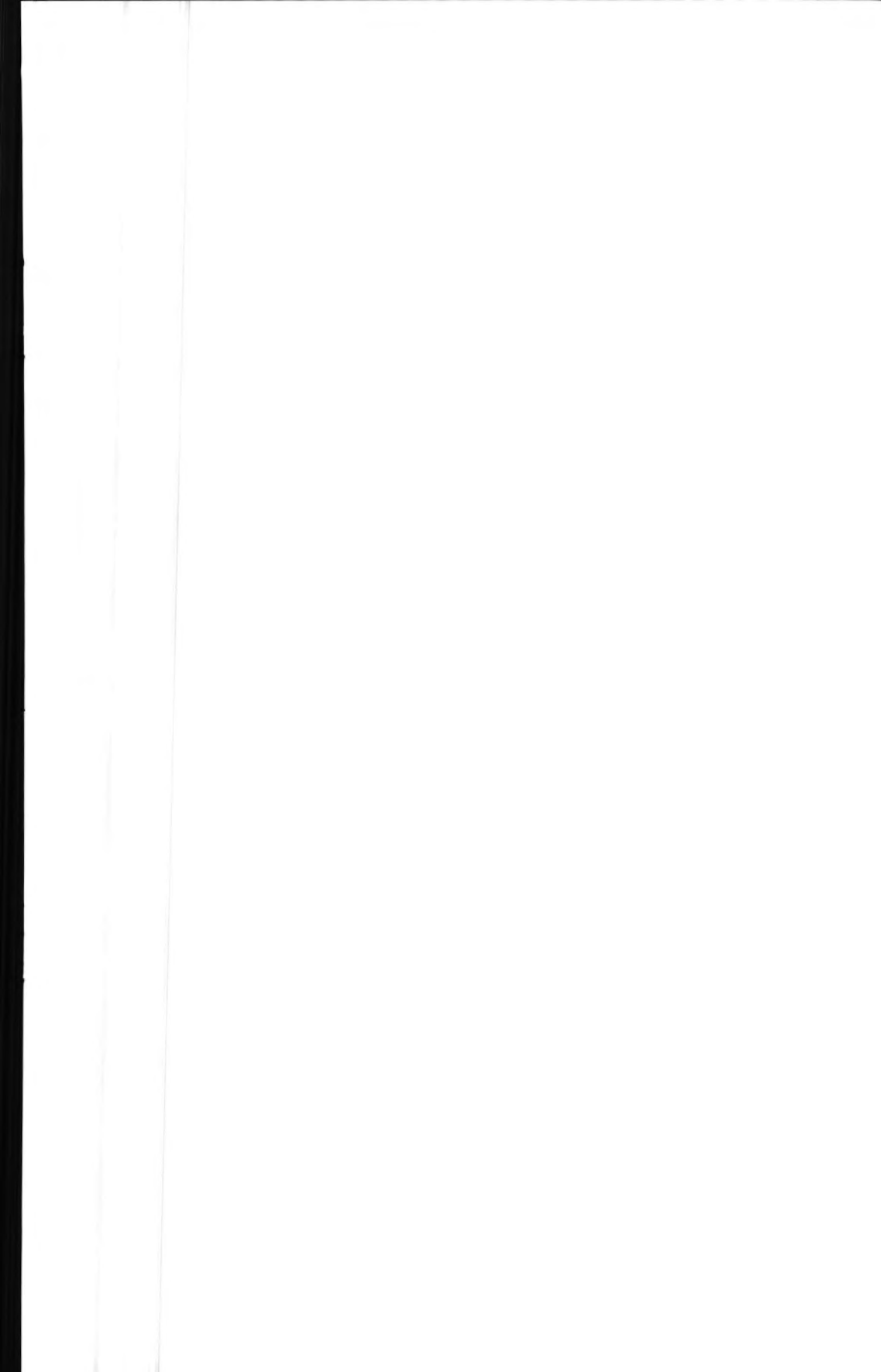
Annual subscription and sales conditions

- | | |
|---|----------------------|
| 1. Annual subscription | |
| Individuals | 1.200 BEF – € 30,0 |
| Institutions | 2.900 BEF – € 72,0 |
| Support subscription | 2.900 BEF – € 72,0 |
| 2. Single issues (only from 1985 onwards) | 600 BEF – € 15,0 |
| Double issue (only from 1985 on) | 1.000 BEF – € 25,0 |
| 3. Collection 1963-1980 and 1985-1990 (as long as the issues at stock last) | |
| Belgium | 30.000 BEF – € 744,0 |
| Other countries | 33.000 BEF – € 820,0 |

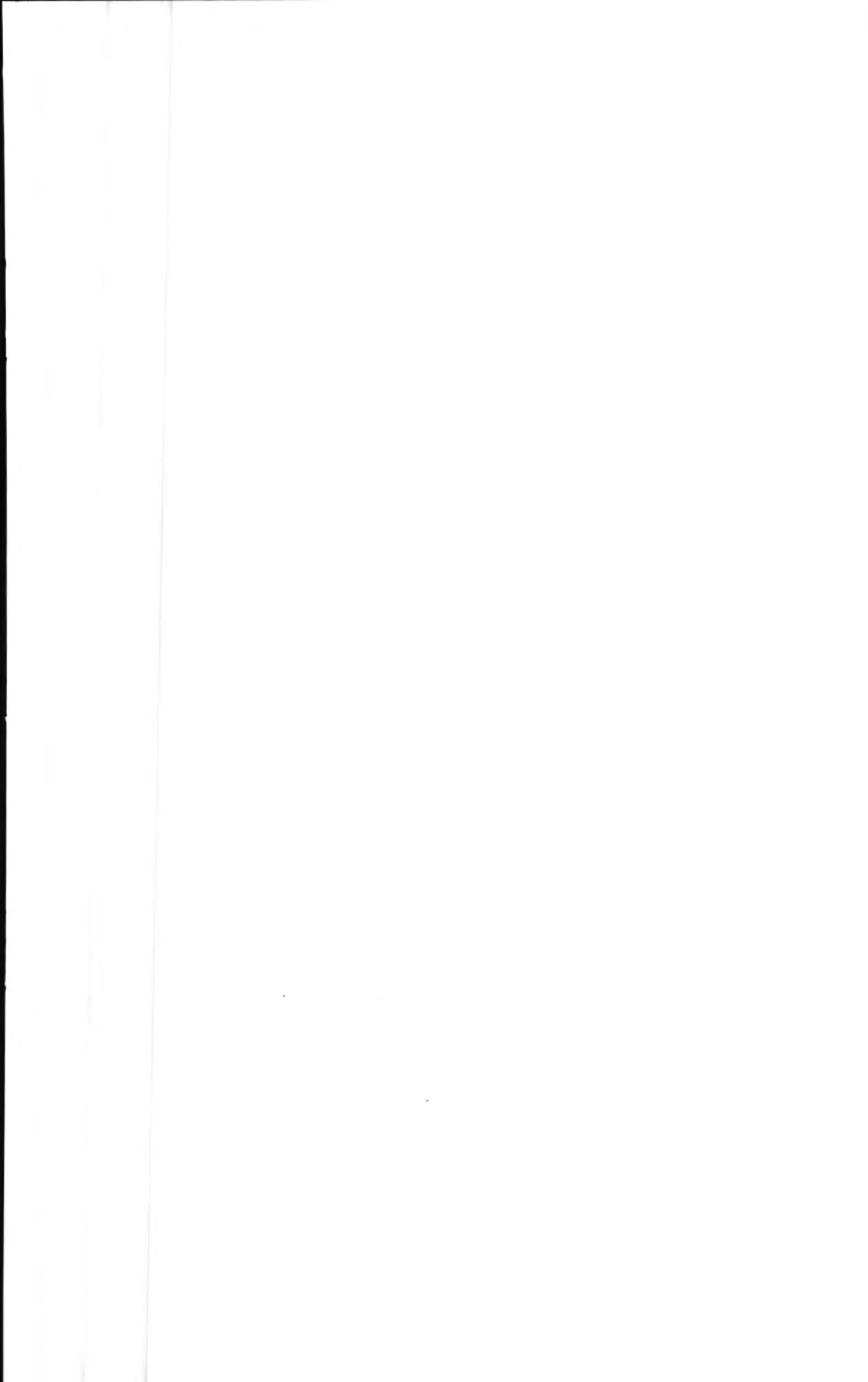
Subscriptions can be paid by bank account : 979-2795315-71.

The articles of Res Publica are abstracted in the following journals

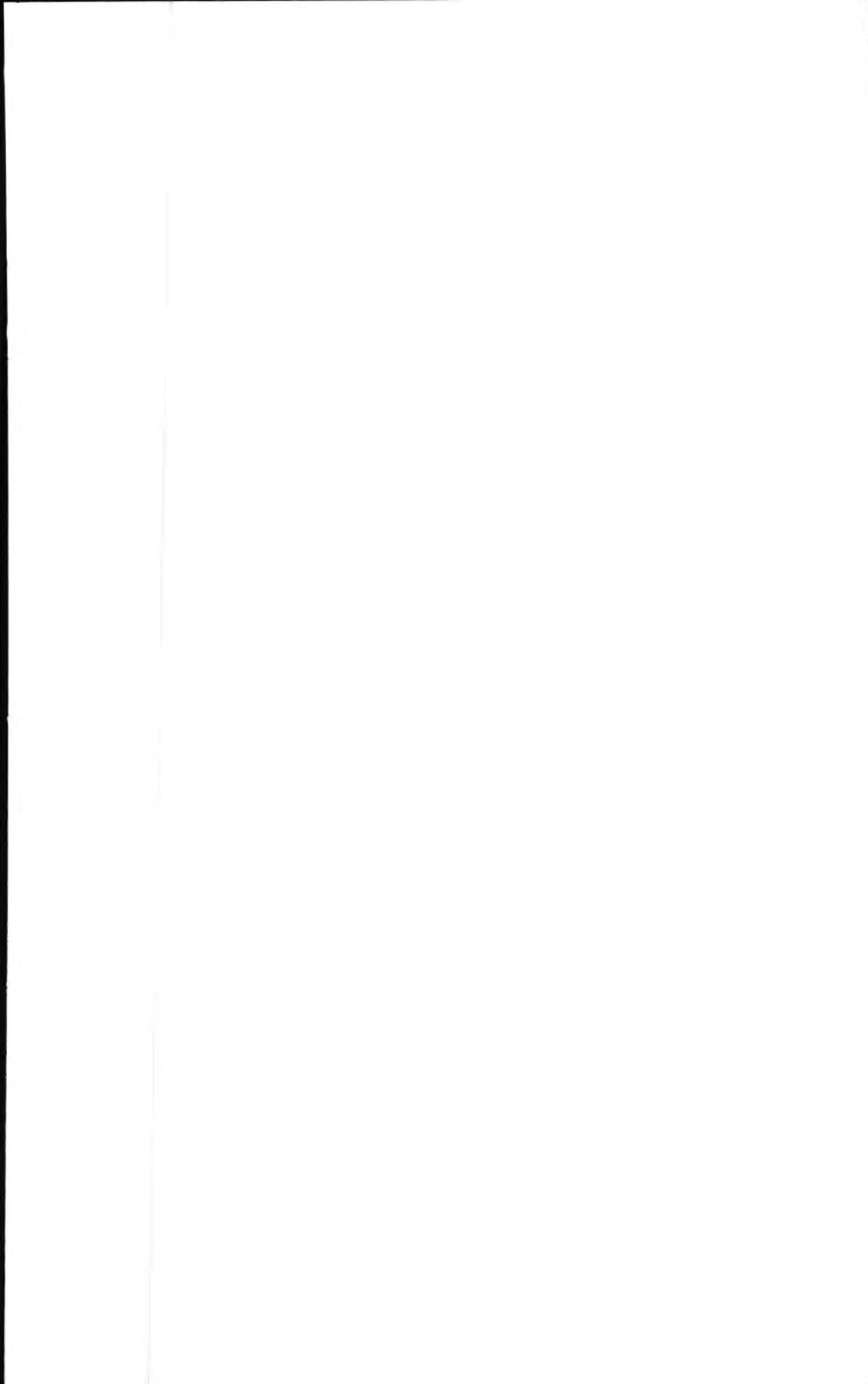
- ABC POL SCI.
- Advanced Bibliography of Contents : Political Science and Government.
- International Political Science Abstracts Documentation Politique Internationale
- International Bibliography of Political Science
- Bibliographie internationale de science politique.
- International Bibliography 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. Communautés Européennes. Documentation bulletin.
- European Communities.











INHOUD

Kris DESCHOUWER

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

Tamara KOVZIRIDZE

Federalisme, multi-level governance en twee types van hiërarchie

Maarten Theo JANS

Leveled domestic politics. Comparing institutional reform and ethnonational conflicts in Canada and Belgium (1960-89)

Peter BURSENS en Sarah HELSEN

Implementatie van Europese wetgeving in nationale systemen. De Belgische casus bekeken door een multi-level governance bril

Carl DEVOS

Machtsrelevantie van multi-level structuren : een algemene verkenning

Jan BEYERS en Bart KERREMANS

Multi-level governance en de toegang tot de Europese beleidssettings, Een onderzoek naar de manier waarop de 'multi-level' de 'governance' beïnvloedt

Hendrik VOS

Vlaanderen in het Europees besluitvormingsproces (case-study milieubeleid)

Timon Bo SALOMONSON en David CRIEKEMANS

België, Vlaanderen en multilaterale fora. De samenwerking en het gegeneerde imago in de Wereldhandelsorganisatie en de Raad van Europa

Stefaan FIERS

Carrièrepatronen van Belgische parlementsleden in een multi-level omgeving (1979-99)

Carl CEULEMANS

Wie dient er tussen te komen? De vraag naar het legitieme gezag bij het gebruik van militair geweld in het voormalige Joegoslavië (1991-95)

Wordt uitgegeven
met de steun van het
Vlaamse Ministerie van Onderwijs
en met de steun van de
Universitaire Stichting België

© Politologisch Instituut