



Een comparatief onderzoek naar regionaal strategisch handelen in een meerlagige bestuurscontext

Deelresultaat 1: Het effect van de meerlagige bestuurscontext op het Vlaamse en Waalse strategisch handelen in de vijfde Belgische staatshervorming

> Rapport

> Jana Deforche en Peter Bursens

1.	Managementsamenvatting	5
>	1.1. <i>Internationaal comparatief onderzoek naar regionaal strategisch handelen in een meerlagige bestuurscontext</i>	5
>	1.2. <i>Synthese analysekader</i>	6
>	1.3. <i>Analyse Vlaamse en Waalse strategisch handelen in de vijfde staatshervorming: regionalisering van landbouw</i>	8
>	1.3.1. <i>Agendasetting</i>	8
>	1.3.2. <i>Beleidsformulering</i>	9
>	1.3.3. <i>Besluitvorming</i>	9
>	1.3.4. <i>Implementatie</i>	10
>	1.3.5. <i>Evaluatie</i>	10
>	1.4. <i>Analyse Vlaamse en Waalse strategisch handelen in de vijfde staatshervorming: Hervormingen in Belgische coördinatie en implementatie van het EU-beleid</i>	11
>	1.5. <i>Op weg naar verklaringen</i>	13
>	1.6. <i>Besluit</i>	14
>	1.7. <i>Beleidsaanbevelingen voor de Vlaamse Overheid</i>	14
2.	Inleiding: Onderzoeksproject Europeanisering van interbestuurlijke relaties	16
3.	Situering meerlagige bestuurscontext waarbinnen Vlaanderen en Wallonië strategisch handelen	19
4.	Analysekader	21
>	4.1. <i>Inleiding</i>	21
>	4.2. <i>Regionaal strategisch handelen in een meerlagige bestuurscontext</i>	22
>	4.2.1. <i>Regionaal strategisch handelen: 'Multi-level focus'</i>	22
>	4.2.2. <i>Regionaal strategisch handelen: 'attitude'</i>	23
>	4.3. <i>Verklarende factoren</i>	24
>	4.3.1. <i>De structurele en culturele binnenlandse institutionele setting</i>	24
>	4.3.2. <i>Partijpolitiek en regeringen op de verschillende bestuursniveaus</i>	27
>	4.3.3. <i>Formele en informele ervaring met het EU-niveau</i>	29

5.	Onderzoeksmethode	31
6.	Analyse case	33
	> 6.1. <i>Inleiding</i>	33
	> 6.2. <i>Binnenlandse institutionele hervorming: Vijfde Belgische staatshervorming en regionalisering van landbouw</i>	34
	> 6.2.1. Preferenties vooraf en agendasetting	35
	> 6.2.2. Beleidsformulering	39
	> 6.2.3. Besluitvorming	44
	> 6.2.4. Implementatie	48
	> 6.2.5. Evaluatie	52
	> 6.3. <i>Binnenlandse institutionele hervorming: Vijfde Belgische staatshervorming en hervormingen in Belgische coördinatie en implementatie van het EU-beleid</i>	57
	> 6.3.1. Inleiding	57
	> 6.3.2. Wijzigingen aan samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 als gevolg van de vijfde staatshervorming	60
	> 6.4. <i>Op weg naar verklaringen</i>	66
	> 6.4.1. Inleiding	66
	> 6.4.2. De structurele en culturele binnenlandse institutionele setting	67
	> 6.4.3. Partijpolitiek en regeringen op de verschillende bestuursniveaus	69
	> 6.4.4. Formele en informele ervaring met het EU-niveau	71
7.	Besluit	73
8.	Lessen voor de Vlaamse overheid	77
9.	Bijlages	79
	> 9.1. <i>Lijst respondenten</i>	79
	> 9.2. <i>Lijst afkortingen</i>	79
10.	Bibliografie	81

1. Managementsamenvatting

> 1.1. Internationaal comparatief onderzoek naar regionaal strategisch handelen in een meerlagige bestuurscontext

In dit vijfjarige project wordt een kwalitatief vergelijkende studie gemaakt van de strategieën die Europese regio's hanteren in een meerlagige bestuurscontext. Vlaanderen, Wallonië, Catalonië, Baden-Württemberg en Schotland zijn alle regio's in federale of sterk gedecentraliseerde lidstaten van de Europese Unie. De continue interactie tussen de drie bestuursniveaus (regionaal, federaal en Europees) en meer bepaald de impact van de meerlagige bestuurscontext op het strategisch handelen van de vijf bovenvernoemde regio's staat centraal in dit onderzoek. In een eerste beschrijvend deel wordt de aanpak van de vijf regio's in institutionele hervormingen in de binnenlandse en in de Europese context onder de loep genomen. In een tweede analyserend deel wordt de causale vraag naar welke factoren het regionale gedrag verklaren beantwoord.

Twee centrale onderzoeksvragen worden behandeld, namelijk:

- Wat is de invloed van Europese integratie op het strategisch handelen van regio's in binnenlandse staats-hervormingen in (quasi)-federale lidstaten?
- Wat is de invloed van de federale staatsstructuren op het strategisch handelen van regio's in Europese institutionele hervormingen?

Dit onderzoeksrapport bevat de eerste onderzoeksresultaten van de Vlaamse en Waalse case met betrekking tot de eerste onderzoeksvraag. De bestudeerde binnenlandse hervorming is de vijfde Belgische staats-hervorming, waarbij de focus ligt op twee aspecten, namelijk 'regionalisering van het landbouwbeleid' en 'hervormingen inzake de Belgische coördinatie en implementatie van het EU beleid.' De bedoeling van dit onderzoeksrapport is het regionale strategisch handelen van Vlaanderen en Wallonië in de meerlagige bestuurscontext van federalisme en Europese integratie te beschrijven en analyseren. De overkoepelende

internationale comparatieve onderzoeksresultaten volgen nog na de analyse van het strategisch handelen van de andere Europese regio's.

> 1.2. Synthese analysekader

Het analysekader is geïnspireerd vanuit twee theoretische scholen, namelijk historisch institutionalisme (Hall 1986; Skokpol 1985; March and Olsen 1989; Pierson 2004; Thelen 1992; Steinmo, Thelen, and Longstreth 1992) en comparatief federalisme (Erk 2008; Swenden 2006; Burgess 2006; Heuglin and Fenna 2006). Er ligt een sterke nadruk op de te verklaren factor, namelijk regionaal strategisch handelen met betrekking tot institutionele hervormingen in een meerlagige bestuurscontext.

We kiezen voor de klassieke procesbenadering van Howlett en Ramesh (2003) om de regionale aanpak van de staatshervorming overzichtelijk en genuanceerd voor te stellen. Het proces van hervorming wordt opgedeeld in vijf fases van een beleidscyclus, met name: agendasetting, beleidsformulering, besluitvorming, implementatie en evaluatie. Het rapport wordt ook volgens deze structuur opgebouwd. Voor elke fase in de beleidscyclus wordt eerst een algemene schets gemaakt om vervolgens te focussen op de twee variabelen die het regionale strategisch handelen vormgeven.

Regionaal strategisch handelen is de actie die de regio onderneemt om de beslissingen te beïnvloeden in de richting van de eigen preferenties. De definitie van regionaal strategisch handelen luidt: *de manier waarop getracht wordt vooraf gedefinieerde preferenties te bereiken*. Het gaat dus niet om wat de regio's finaal hebben bereikt in de staatshervorming, maar wel om de manier waarop ze hebben gehandeld. Uit verschillende alternatieven wordt één strategie gekozen. De factor regionaal strategisch handelen in een meerlagige bestuurscontext wordt geoperationaliseerd door middel van twee variabelen, namelijk 'multi-level-focus' aan de ene kant en 'attitude' aan de andere kant. De variabele 'multi-level-focus' kan de waarde 'ja' of 'neen' aannemen. De variabele 'attitude' wordt aangeduid met 'conflictueus' enerzijds en 'niet-conflictueus' anderzijds.

Dit onderzoek zoekt een verklaring voor gelijkenissen en verschillen in het regionale strategisch handelen in institutionele karakteristieken van de meerlagige bestuurscontext van federalisme en Europese Integratie.

Institutionele theorieën en inzichten vanuit comparatief federalisme-onderzoek doen ons vermoeden dat deze karakteristieken een invloed hebben op het regionale gedrag in de institutionele hervormingen. De impact van drie factoren op de regionale strategiekeuze wordt onder de loep genomen. Deze zijn:

- structurele en culturele binnenlandse institutionele setting
- partijpolitiek en regeringen op de verschillende bestuursniveaus
- formele en informele EU-ervaring

De variabele 'structurele en culturele institutionele setting' wordt geoperationaliseerd als een continuüm met de polen coöperatieve institutionele setting aan de ene kant en non-coöperatieve institutionele setting aan de andere. Vanuit de literatuur formuleren we volgende twee hypothesen:

Hypothese 1a: Hoe coöperatiever de institutionele setting, hoe minder conflictueus het regionaal strategisch handelen zal zijn.

Hypothese 1b: Hoe coöperatiever de institutionele setting, hoe minder multi-level focus het regionaal strategisch handelen zal hebben.

De variabele 'partijpolitiek en regeringen op de verschillende bestuursniveaus' focust op twee aspecten. Het eerste is congruentie in regeringspartijen of met andere woorden vormen dezelfde partijen meerderheden op de verschillende bestuursniveaus. Het tweede is de aanwezigheid en/of macht van regionale partijen of non state wide parties (NSWP) met een afscheuringsagenda, zoals dit in de literatuur wordt genoemd. De literatuur brengt ons tot volgende vier hypothesen:

Hypothese 2a: Hoe congruenter de regeringen op het regionale en het federale niveau, hoe minder conflictueus het regionaal strategisch handelen zal zijn.

Hypothese 2b: Hoe congruenter de regeringen op het regionale en het federale niveau, hoe minder multi-level focus het regionaal strategisch handelen zal hebben.

Hypothese 3a: Hoe meer macht een NSWP met afscheidingsagenda heeft (of machtig is in termen van agendasetting) hoe conflictueuzer het regionaal strategisch handelen zal zijn.

Hypothese 3b: Hoe meer macht een NSWP met afscheidingsagenda heeft (of machtig is in termen van agendasetting), hoe sterker de multi-level focus in het regionaal strategisch handelen zal zijn.

De laatste verklarende variabele tenslotte is de 'formele en informele EU-ervaring', waarover volgende hypothese wordt geformuleerd:

Hypothese 4: Hoe meer formele en informele ervaring de regio heeft in EU-settings, hoe sterker de multi-level focus in het regionaal strategisch handelen zal zijn.

We kiezen ervoor om op twee aspecten van deze vijfde Belgische staatshervorming te focussen, met name op een concreet beleidsdomein en op een institutioneel aspect. Hieronder volgt de analyse van de regionalisering van landbouw en de hervormingen inzake de binnenlands Belgische organisatie van het EU-beleid.

Hieronder bespreken we het strategisch handelen van Vlaanderen en Wallonië met betrekking tot de factoren '*multi-level focus*' en '*attitude*' in de verschillende fases van de beleidscyclus.

> **1.3. Analyse Vlaamse en Waalse strategisch handelen in de vijfde staatshervorming: regionalisering van landbouw**

> **1.3.1. Agendasetting**

In de fase van agendasetting wordt zowel voor Vlaanderen als Wallonië het strategisch handelen als matig conflictueus beschouwd. In de aanloop naar de federale en regionale verkiezingen van 1999 wordt de communicatie over de wenselijkheid van een nieuwe staatshervorming door de politieke partijen heviger. De dioxinecrisis in het voorjaar van 1999 problematiseert landbouw als beleidsdomein en beheerst de verkiezingscampagne. Omdat België op de verschillende bestuursniveaus symmetrische en congruente regeringen kende, zowel voor als na de verkiezingen van 1999, is het vertrouwen en de informatiedoorstroming tussen de actoren gegarandeerd.

De multi-level focus is praktisch volledig afwezig in de fase van agendasetting. Er is nog geen duidelijkheid over welke beleidsdomeinen aan bod zouden komen in de volgende ronde van staatshervorming en de gevolgen van een eventuele impact van de Europese inbedding worden niet ingeschat.

> 1.3.2. *Beleidsformulering*

De fase van beleidsformulering start na de verkiezingen van 1999 en kende een bijna uitsluitend politiek karakter. Tijdens de federale regeringsonderhandelingen bleek snel dat de Vlaamse vraag voor bevoegdheidsoverdrachten niet werd gedeeld aan Franstalige zijde. De Costa bereikte geen resultaten en onder dreiging van de VU&ID om uit de Vlaamse regering te stappen is het dossier naar het kernkabinet verschoven. Het strategisch handelen wordt opnieuw als matig conflictueus beschouwd. Een factor die voor extra druk zorgde was de bijkomende coalitiepartner op Vlaams niveau en de noodzaak om bijkomende steun te krijgen om de nodige tweederde meerderheid te bereiken. Landbouw bleek een beleidsdomein waar regionaliseren voor alle regeringspartijen acceptabel was. Met het verdwijnen van christendemocraten uit de verschillende Belgische regeringen verdween de invloed van de Boerenbond, die tegen een verre gaande regionalisering van landbouw was gekant. De multi-level focus duikt op wanneer landbouw als beleidsdomein naar de voorgrond komt met het oog op het bereiken van een globaal compromis voor een staatshervorming. Deze Europese reflex (en bezorgheid) bestaat niet zozeer bij de politieke actoren die de beslissing nemen, maar bij de belangenorganisaties en betrokkenen in de landbouwadministraties. Globaal is er dus wel al een spoor van multi-level focus, maar wordt het strategisch handelen van zowel Vlaanderen als Wallonië nog voornamelijk door een binnenlandse agenda gedreven.

> 1.3.3. *Besluitvorming*

Het sleutelmoment in de besluitvorming is het politieke Hermes-akkoord van 5 april 2000 waarin de regionalisering van het landbouwbeleid wordt aangekondigd. Door het bestaan van symmetrische, congruente regeringen op de verschillende bestuursniveaus kon uiteindelijk in zeer besloten kring een globale package deal worden bereikt. Het was een relatief kleine sector met een beperkt politiek gewicht, waarbij niemand echt tegen de

regionalisering gekant was en de VU&ID in de Vlaamse regering kon worden gehouden. Voor de noodzakelijke tweederde meerderheid voor het globale Lambermontakkoord was de Volksunie geen betrouwbare partner meer en werd de PSC bereid gevonden om de nodige steun te leveren. Echt conflictueus is het regionaal strategisch handelen van geen van beide regio's geweest. Een multi-level focus is bijna volledig afwezig. Er wordt louter vanuit een binnenlandse agenda geredeneerd. De landbouwadministraties, -kabinetten en -belangengroepen uitten hun bezorgdheid voor de gevolgen van de regionalisering voor het Belgische Europebeleid, maar zijn niet betrokken geweest in de besluitvormingsfase.

> 1.3.4. *Implementatie*

De omzetting van de tekst van het Hermesakkoord zorgde nog voor heel wat discussie. Het was snel duidelijk dat na de regionalisering toch veel samenwerking tussen de Gewesten onderling en met de federale overheid nodig zou blijven, zeker om de noodzakelijke gecoördineerde Belgische standpunten voor de RvM en andere Europese vergaderingen te bereiken. De multi-level focus komt in de implementatiefase voor het eerst echt naar voren. Op dit moment worden ook de noodzakelijke wijzigingen inzake de Belgische coördinatie en implementatie van het EU-beleid doorgevoerd. Het strategisch handelen van zowel Vlaanderen als Wallonië wordt opnieuw conflictueuzer op het moment dat de budgetten, gekoppeld aan de regionalisering, moeten worden verdeeld. Alle respondenten getuigden unaniem dat de implementatiefase uiteindelijk vlotter is verlopen dan gedacht, dat de samenwerking tot op vandaag relatief goed werkt en dat dit te danken is aan de loyaliteit van de ambtenaren die steeds in het belang van de landbouwers goed meewerkten. Tijdens het Belgische EU-voorzitterschap van 2001 was het landbouwbeleid in volle transitie. De politieke beslissing was genomen, maar de uitvoering was nog niet rond. Het merendeel van de ambtenaren zat nog in Brussel, maar werkte voor de Gewesten. Ondanks de nieuwe situatie, zowel voor de Belgische delegatie als tov de andere lidstaten, is het algemeen vlotter dan verwacht verlopen.

> 1.3.5. *Evaluatie*

Het beleidsproces in zijn geheel wordt door de respondenten niet eenduidig als positief ervaren. Algemeen zijn de gevolgen van de regionalisering onvoldoende ingeschat en was de voorbereiding ondermaats. De beslissing

om het landbouwbeleid te regionaliseren was deel van een globale package deal waarbij geen beroep is gedaan op domeinspecifieke experts. Tijdens de implementatiefase doken er daarom een aantal problemen op waarop onvoldoende is geanticipeerd. Globaal is het strategisch handelen zowel van Vlaanderen als van Wallonië terug te vinden op de non-conflictueuze helft van het continuüm, hoewel er momenten waren waarin de strategie conflictueuzer was dan op andere momenten. De fase van beleidsformulering was het meest conflictueus, gevolgd door de agendasetting en besluitvormingsfase. Ten slotte is het strategisch handelen in de fase van implementatie voor beide regio's het minst conflictueus geweest. Qua multi-level focus is het strategisch handelen van Vlaanderen en Wallonië ook verschillend doorheen de verschillende fases van de beleidscyclus. De eerste fases van agendasetting en beleidformulering bevatten een zeer geringe multi-level focus. Deze verdwijnt praktisch volledig in de fase van besluitvorming. In de fase van implementatie en evaluatie komt deze ten slotte het sterkst naar voren.

> **1.4. Analyse Vlaamse en Waalse strategisch handelen in de vijfde staats hervorming: Hervormingen inzake de Belgische coördinatie en implementatie van het EU-beleid**

In het kader van de vijfde staats hervorming is het Belgische systeem van coördinatie en participatie aan de Europese beleidscyclus niet expliciet behandeld. Toch wordt dit aspect in dit onderzoek belicht omdat we in het kader van het internationaal comparatief onderzoek in elke van de bestudeerde binnenlandse staats hervormingen concreet op zoek gaan naar aanpassingen aan de binnenlandse organisatie van het Europabeleid. In twee van de gekozen cases wordt het kader voor het Europabeleid in zn geheel formeel opgezet (Spanje en VK), in de twee andere bestudeerde lidstaten zijn er aanpassingen (België en Duitsland) die soms, zoals in de vijfde Belgische staats hervorming, een noodzakelijk gevolg zijn van binnenlandse bevoegdheidsverschuivingen die plaatsvonden.

Concreet was een wijziging van het *Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie* (later SA) een noodzakelijk gevolg van de bevoegdheidsoverdrachten in het Lambermontakkoord. In artikel 7 van het SA wordt een derde paragraaf toegevoegd die stelt dat voor de Raad

Landbouw en de Raad Visserij geen rotatieprincipe geldt. Er worden ook twee nieuwe categorieën, één voor landbouw en één voor visserij, toegevoegd.

De wijziging is zeer snel na de politieke beslissing om te regionaliseren op de agenda gekomen. Op 5 april is de politieke beslissing tot regionalisering van het landbouwbeleid genomen. Op de Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid (ICBB) van 4 mei 2000 is de noodzaak van een aanpassing van het SA besproken. De preferenties vooraf waren erg gelijklopend voor de verschillende partijen en ook de wil om snel tot een goed resultaat te komen was overvloedig aanwezig. In dit dossier is het strategisch handelen van zowel Vlaanderen als Wallonië als niet-conflictueus te beschouwen. Landbouw is na de Lambermonthervorming in hoofdzaak een gewestmaterie. Toch is gekozen om landbouw in een nieuwe categorie onder te brengen waar een federale minister het woord voert en twee assessoren, namelijk de Vlaamse en Waalse minister hem bijstaan. Enerzijds wenste men de continuïteit in het woordvoederschap te behouden en is de optie genomen voor een federale woordvoerder. In de eerste plaats omdat er na de regionalisering nog een heel aantal aspecten van het landbouwbeleid federaal bleven. Deze federale woordvoerder kon alleen worden aanvaard als de gewestministers voor landbouw beide als assessor konden fungeren. Precies omdat de gewestelijke belangen en visies in het landbouwbeleid verschillend zijn, dit was immers een belangrijke reden om te regionaliseren, zijn de twee gewestministers steeds aanwezig.¹ Voor visserij is de Belgische vertegenwoordiging exclusief Vlaams vanwege de locatie van de Noordzee. De centrale beslissing om het SA van 8 maart 1994 te herzien werd voor landbouw verder uitgewerkt in een Samenwerkingsakkoord van 18 juni 2003 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijke Gewest met betrekking tot de uitoefening van de geregionaliseerde bevoegdheden op het gebied van landbouw en visserij.

Een bijzonderheid was het Belgische voorzitterschap van de EU dat in de tweede helft van 2001 plaatsvond. Op dat moment was de politieke

¹ Ook het Brussels-Hoofdstedelijke Gewest heeft een landbouwbevoegdheid, maar die is door het verstedelijkte karakter van Brussel van weinig belang.

beslissing (het Hermesakkoord van 5 april 2001) genomen, maar de uitvoering van de Lambermontakkoorden was nog niet rond. Toch werd al gewerkt met een belangrijke inspraak voor de gewestministers voor landbouw. Dit alles is in een zeer coöperatieve en loyale sfeer verlopen.

Dat er in deze een multi-level focus aanwezig was in het strategisch handelen van Vlaanderen en Wallonië, is vanzelfsprekend. De doorgevoerde veranderingen zijn immers gebeurd om de gewijzigde interne bevoegdheidsverdeling te laten doorwerken in de Belgische regels over coördinatie en vertegenwoordiging in de Europese besluitvorming. Er werd een akkoord bereikt om een minimale wijziging aan de bestaande juridische teksten door te voeren. Andere, en meer verregaande aanpassingen waren een optie, maar hiervoor kon geen consensus worden gevonden.

> 1.5. Op weg naar verklaringen

De onafhankelijke variabelen opgenomen in dit onderzoek nemen voor Vlaanderen en Wallonië (quasi)dezelfde waarden aan. De vraag of deze variabelen verklaring bieden, zal dus pas echt kunnen worden beantwoord nadat de internationale dataverzameling heeft plaatsgevonden. Voor de drie onafhankelijke variabelen is het uiteindelijk de bedoeling om de Belgische en de buitenlandse cases op een continuüm met twee polen te plaatsen.

Voor de eerste variabele - structurele en culturele binnenlandse institutionele setting - geeft dit volgend beeld. De geformuleerde hypothesen 1a en 1b gaan niet op. De structurele en culturele institutionele setting bevindt zich voor Vlaanderen en Wallonië aan de non-coöperatieve pool van het continuüm, maar met toch ook een belangrijk aantal coöperatieve elementen. De hypothese 1a voorspelt conflictueus Vlaamse en Waalse strategisch handelen, wat globaal gezien niet werd teruggevonden. We verwachten vanuit de hypothese 1b strategisch handelen een sterke multi-level focus, dewelke ook niet werd waargenomen.

De geformuleerde hypothese met betrekking tot de tweede onafhankelijke variabele - partijpolitiek en regeringen op de verschillende bestuursniveaus - worden deels wel en deels niet bevestigd. De hypothesen 2a en 2b voorspellen niet-conflictueus strategisch handelen (2a) zonder multi-level focus (2b), omdat de regeringen in België (quasi)congruent zijn. Voor de

hypotheses over regeringscoalities met NSWP met afscheuringsagenda geeft de case een verdeeld beeld. Vanuit hypothese 3a verwachten we conflictueuzer strategisch handelen vanuit Vlaanderen dan vanuit Wallonië. Dit werd ook waargenomen. De hypotheses 3b stelt dat hoe meer macht een NSWP met afscheidingsagenda heeft (of machtig is in termen van agendasetting), hoe sterker de multi-level focus in het regionaal strategisch handelen zal zijn. Dit doet ons verwachten dat het Vlaamse strategisch handelen meer multi-level focus heeft dan het Waalse, wat niet werd waargenomen.

De hypothese 4 ten slotte is gekoppeld aan de invulling van de derde onafhankelijke variabele, namelijk formele en informele EU-ervaring. Deze stelt dat meer ervaring met formele en informele EU-settings tot regionaal strategisch handelen met meer multi-level focus leidt. Deze hypothese kan niet worden bevestigd.

> 1.6. Besluit

Het Vlaamse en Waalse strategisch handelen in de vijfde Belgische staatshervorming, over de cases (landbouw en Eu-coördinatie) heen en doorheen de beleidsfasen, wordt omschreven als weinig conflictueus en met een erg beperkte multi-level focus. Veel verschillen in strategisch handelen mbt zowel attitude als multi-level focus tussen beide Belgische regio's hebben we niet opgemeten, dit was vanuit het analysekader te verwachten aangezien de invulling van de drie onafhankelijke variabelen voor Vlaanderen en Wallonië quasi gelijk is.

De twee dimensies van de het regionaal strategisch handelen krijgen een verschillende invulling naargelang de fase in de beleidscyclus. In de eerste fasen van agendasetting en beleidformulering bevat het regionaal strategisch handelen een zeer geringe multi-level focus. Deze verdwijnt praktisch volledig in de fase van besluitvorming. In de fase van implementatie en evaluatie komt deze ten slotte het sterkst naar voren. De invulling van de dimensie attitude is ook verschillend doorheen de beleidscyclus. Globaal was de attitude niet-conflictueus. De fase van beleidformulering was het meest conflictueus, gevolgd door de agendasetting en besluitvormingsfase. Ten slotte is het strategisch handelen in de fase van implementatie voor beide regio's het minst conflictueus geweest (met een uitzondering van de verdeling van de budgetten!)

Een nuancering van de onderzoeksresultaten kan volgen door deze twee eerste regionale strategieën in internationaal comparatief kader te plaatsen. Zo kunnen de drie buitenlandse cases die nog volgen op het continuüm van zowel de onafhankelijke als van de afhankelijke variabelen worden geplaatst.

> 1.7. Beleidsaanbevelingen voor de Vlaamse Overheid

Dit onderzoeksrapport is een deelrapport van een groter internationaal comparatief onderzoek. Hier wordt de eerste hervorming, namelijk de Belgische staatshervorming van 2001, beschreven en geanalyseerd. Uit de vergelijking met andere regio's die nog volgt, zullen goede voorbeelden uit de buitenlandse beleidspraktijk worden gezocht waaruit aanbevelingen voor een Vlaamse aanpak van institutionele hervormingen volgen.

Met dit onderzoeksrapport willen we de aandacht vestigen op het belang van goede impactanalyses in het kader van staatshervormingen. die rekening ook houden met de meerlagige bestuurscontext en de Europese inbedding

2. Inleiding: Onderzoeksproject Europeanisering van interbestuurlijke relaties

Door het proces van Europese integratie worden steeds meer beleidsdomeinen op het supranationale niveau behandeld. Tegelijkertijd vindt binnen verschillende Europese lidstaten een verregaande bevoegdheidsoverdracht naar het subnationale niveau plaats. De processen van Europese integratie en regionalisering voltrekken zich tegelijkertijd en spelen op elkaar in (Dardanelli 2005). De Europese Unie biedt regio's mogelijkheden. Zo vormt ze een bijkomende politieke arena. Eind jaren tachtig kwam het 'Europa van de regio's' als veelbelovend nieuw gegeven naar de voorgrond. De regio's zouden een steeds grotere rol gaan spelen in een nieuwsoortig Europa. Deze voorspelling kwam echter niet uit en de wetenschappelijke en politieke inschatting van de rol van regio's in Europa is vandaag veel bescheidener (Elias 2008; Keating 2008). Anderzijds zijn regio's in een heel aantal Europese lidstaten er toch in geslaagd de nodige legitimiteit te verzamelen om vandaag opnieuw centraal te staan. Ze vervangen centrale overheden zeker niet op het Europese toneel (Beyers and Bursens 2006), maar hebben een eigen rol gevonden binnen de binnenlandse en Europese beleidsstructuren (Aldecoa and Keating 1999; Hocking 1993; Michelmann and Soldatos 1990).

Europese integratie brengt naast kansen ook een aantal beperkingen voor de regio's met zich mee (Nagel 2004). Ze worden bijvoorbeeld geconfronteerd met een bevoegdheidsverschuiving van domeinen die hen in de binnenlandse bevoegdheidsarena toebehoren naar het EU niveau. Aangezien centrale overheden in Europese fora de touwtjes stevig in handen houden, betekent Europese integratie in dit geval bevoegdheidsverlies voor de regio's. Regio's hebben nog zeer vaak geen of een beperkte inspraak in het nationale standpunt voor de Raad, maar moeten in veel gevallen wel mee de implementatiekosten dragen.

In de politieke wetenschappen is er over de invloed van deze twee processen (regionalisering en Europese integratie) die de politieke realiteit grondig hervormen al veel geschreven (Beyers and Bursens 2006; Börzel 2002; Dardanelli 2005; Jeffery 2000; Roller and Sloat 2002). Waar echter

nog zeer weinig academische aandacht voor bestaat, is de manier waarop deze meerlagige bestuurscontext inspeelt op het gedrag van regio's, zowel in de binnenlandse als in de Europese context (Bursens 2006). Deze vraag is niet enkel vanuit het fundamenteel-wetenschappelijke oogpunt interessant, maar bevat ook een grote beleidsrelevantie. Voor overheden op het regionale niveau is een beter begrip van het eigen gedrag in deze meerlagige bestuurscontext erg nuttig. Daarnaast kan vanuit het gedrag van andere regio's in een gelijkaardige bestuurscontext aan beleidsleren worden gedaan.

Het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen I (SBOV) heeft in de periode 2002-2006 substantieel werk geleverd over de Europeanisering van het Vlaamse niveau (Van Reybroeck and Bursens 2003; Baetens and Bursens 2005; Deforche and Bursens 2006). De impact van de Europese Unie op de Vlaamse bestuurlijke structuur, cultuur en beleid kwam uitgebreid aan bod. Hierop wordt in SBOV II in de periode 2007-2011 verder gewerkt met een focus op de interbestuurlijke dimensie. Vanuit wetenschappelijk opzicht is het verwerven van systematische kennis hierover dus alvast empirisch erg belangrijk, onder meer ook omdat het onderzoek naar Europeanisering van interbestuurlijke relaties ook internationaal nog erg beperkt is. Daarom plaatsen we Vlaanderen en België in dit onderzoeksproject in een internationaal comparatief perspectief.

In dit vijfjarige project wordt een kwalitatief vergelijkende studie gemaakt van de strategieën die Europese regio's hanteren in een meerlagige bestuurscontext. Vlaanderen, Wallonië, Catalonië, Baden-Württemberg en Schotland zijn alle regio's in federale of sterk gedecentraliseerde lidstaten van de Europese Unie. De continue interactie tussen de drie bestuursniveaus (regionaal, federaal en Europees) en meer bepaald de impact van de meerlagige bestuurscontext op het regionale strategisch handelen van de vijf bovenvernoemde regio's staat centraal in dit onderzoek. In een eerste beschrijvend deel wordt de aanpak van de vijf regio's in intergouvernementele relaties in de binnenlandse en in de Europese context onder de loep genomen. In een tweede analyserend deel wordt de causale vraag naar welke factoren het regionale gedrag verklaren beantwoord.

Twee centrale onderzoeksvragen worden behandeld, namelijk:

- Wat is de invloed van Europese integratie op het strategisch handelen van regio's in binnenlandse staatshervormingen in (quasi)-federale lidstaten?
- Wat is de invloed van de federale staatsstructuren op het strategisch handelen van regio's in Europese institutionele hervormingen?

Dit onderzoeksrapport bevat de eerste onderzoeksresultaten van de Vlaamse en Waalse case met betrekking tot de eerste onderzoeksvraag. De bestudeerde binnenlandse hervorming is de vijfde Belgische staatshervorming, waarbij de focus ligt op twee aspecten, namelijk 'regionalisering van het landbouwbeleid' en 'aanpak van het Belgische EU beleid.' De bedoeling van dit onderzoeksrapport is een comparatief overzicht bieden van de regionale strategieën van Vlaanderen en Wallonië in de meerlagige bestuurscontext van federalisme en Europese integratie. Het is dus een eerste deelrapport en op de internationale comparatieve analyse is het nog even wachten op de onderzoeksresultaten in de andere Europese lidstaten.

Het rapport start met een schets van de meerlagige bestuurscontext waarbinnen Vlaanderen en Wallonië strategieën uitbouwen. Vervolgens wordt het analysekader beschreven, gevolgd door de gehanteerde onderzoeksmethode. De kern van dit rapport bestaat uit de analyse van de twee eerste onderzoekscases, met name Vlaanderen en Wallonië. Vervolgens wordt beschreven op welke manier de Vlaamse overheid uit deze voorbeelden kan beleidsleren. Ten slotte is er een vooruitblik naar het internationale comparatieve onderzoek waar eenzelfde oefening voor Catalonië, Baden-Württemberg en Schotland zal worden gemaakt. Een zevende afsluitende hoofdstuk bestaat uit enkele concluderende beschouwingen.

3. Situering meerlagige bestuurscontext waarbinnen Vlaanderen en Wallonië strategisch handelen

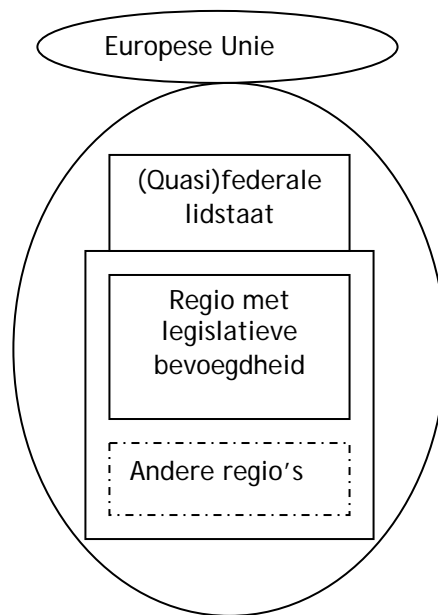
In dit eerste hoofdstuk situeren we de meerlagige bestuurscontext waarbinnen Vlaanderen en Wallonië handelen. Beide zijn deelstaten van de federale Belgische staat, die op zijn beurt is ingebed in een Europese Unie. Deze Europese Unie heeft naast intergouvernementele ook een heel aantal supranationale kenmerken, waardoor ze sterk verschilt van andere internationale organisaties waarvan de Belgische staat lid is.

De impact van het Europese integratieproces op de politieke en administratieve systemen van de lidstaten uit zich in vele vormen. Deze binnenlandse aanpassingen ten gevolge van Europese integratie worden in de politieke en de bestuurswetenschappen aangeduid met het concept 'Europeanisering' (Vink 2003; Bulmer and Lequesne 2005; Graziano and Vink 2007). De relatie tussen het niveau van de EU en het niveau van de lidstaten speelt niet in één richting, maar laat zich zowel bottom-up (strategisch omgaan met het Europese integratieproces) als top-down (de impact van het Europese integratieproces) voelen. Specifiek met betrekking tot de impact van de EU op de lidstaten (top-down) kunnen drie dimensies onderscheiden worden: zowel het beleid (policy) als de politieke processen (politics) en het politieke en administratieve systeem zelf (polity) ondergaan veranderingen door wat zich op het Europese toneel afspeelt. De Europeanisering van de interbestuurlijke relaties valt onder de laatste dimensie (Bursens 2007).

Er is met andere woorden sprake van een voortdurende wisselwerking tussen het Europese, het nationale en het subnationale niveau. Het is echter belangrijk erop te wijzen dat niet enkel de federale of de regionale overheden op zichzelf opportuniteiten en beperkingen ondervinden die voortvloeien uit het Europese bestuursniveau, maar dat ook de relaties tussen de binnenlandse bestuurlijke niveaus onderling worden gekenmerkt door Europeanisering (Bursens and Deforche 2008). Anders gesteld, ook de relaties tussen de bestuurslagen moet zich onder Europese druk aanpassen.

De literatuur over multi-level governance (Hooghe and Marks 2001; Bache and Flinders 2003) gaat ervan uit dat maatschappelijke actoren en bestuursniveaus steeds meer van elkaar afhankelijk zijn. Het is precies deze 'meerlagigheid' en de interbestuurlijke relaties die ermee gepaard gaan, die een erg relevant en nog steeds te weinig belicht onderzoeksthema vormen.

Als we het regionale strategisch handelen van Vlaanderen en Wallonië in een institutionele hervorming op het binnenlandse niveau bestuderen kunnen we vanuit de wetenschappelijke literatuur verwachten dat de overkoepelende Europese integratie hierop een invloed zal hebben. Anderzijds verwachten we ook dat bij grote Europese institutionele hervormingen de regionale overheden van een sterk gedecentraliseerde lidstaat als België een impact hebben.



4. Analysekamer

> 4.1. Inleiding

In dit onderzoeksrapport worden drie stappen genomen. In de eerste plaats worden de preferenties van de regio's voor de betrokken hervorming beschreven. Vervolgens wordt de gehanteerde strategie verklaard volgens het geschetste analysekamer. Ten slotte wordt een evaluatie van de gekozen strategie gemaakt met als doelstelling om tot goede en slechte voorbeelden te komen waaruit beleidsaanbevelingen volgen.

Dit onderzoeksrapport is een deelrapport waarin de eerste hervorming, namelijk de Belgische staathervorming van 2001 wordt beschreven volgens het hieronder beschreven analysekamer. Uit de vergelijking met andere regio's die nog volgt, zullen goede voorbeelden uit de buitenlandse beleidspraktijk worden gezocht waaruit aanbevelingen voor een Vlaamse aanpak van institutionele hervormingen volgen.

In dit hoofdstuk wordt het instrumentarium om de Vlaamse en Waalse case te beschrijven en te verklaren voorgesteld.

Het analysekamer is geïnspireerd vanuit twee theoretische scholen, namelijk historisch institutionalisme (Hall 1986; Scokpol 1985; March and Olsen 1989; Pierson 2004; Thelen 1992; Steinmo, Thelen, and Longstreth 1992) en comparatief federalisme (Erk 2008; Swenden 2006; Burgess 2006; Heuglin and Fenna 2006). Er ligt een sterke nadruk op de te verklaren factor, namelijk regionale strategie met betrekking tot grote institutionele hervormingen in een meerlagige bestuurscontext.

Er wordt gekozen voor de klassieke procesbenadering van Howlett en Ramesh (2003) om de regionale aanpak van de staathervorming begrijpelijk en overzichtelijk te structureren. We delen het proces van hervorming op in vijf fases van een beleidscyclus, met name: agendasetting, beleidsformulering, besluitvorming, implementatie en evaluatie. Het rapport wordt ook op volgende manier opgebouwd. Voor elke fase in de beleidscyclus wordt eerst een algemene schets gemaakt om vervolgens te focussen op de twee variabelen mbt regionaal strategisch handelen.

> 4.2. Regionaal strategisch handelen in een meerlagige bestuurscontext

Het regionaal strategisch handelen is de actie die de regio onderneemt om de beslissingen te beïnvloeden in de richting van de eigen preferenties. De definitie van regionaal strategisch handelen luidt: *de manier waarop getracht wordt vooraf gedefinieerde preferenties te bereiken*. Het gaat dus niet om wat de regio's finaal hebben bereikt in de staatshervorming, maar wel om de manier waarop ze hebben gehandeld. Uit verschillende alternatieven wordt één strategie gekozen. De factor regionaal strategisch handelen in een meerlagige bestuurscontext wordt gemeten aan de hadn van twee variabelen, 'multi-level-focus' aan de ene kant en 'attitude' aan de andere kant.

De variable 'multi-level-focus' kan de waarde 'ja' of 'neen' aannemen. De variabele 'attitude' wordt aangeduid met 'conflictueus' en 'niet-conflictueus'.

Als over de regio als 'actor' wordt gesproken bedoelen we in de eerste plaats de regering van die regio. De uitvoerende macht onderhandelt in de staatshervorming en staat dus centraal. De verkiezingen van 1999, die de overgang van agendasetting naar beleidsformulering vormen, brachten een nieuwe coalitie op de verschillende bestuursniveaus aan de macht.

> 4.2.1. *Regionaal strategisch handelen: 'Multi-level focus'*

Regio's kunnen bij hun strategisch handelen in de binnenlandse staathervorming rekening houden met andere bestuurslagen (Jeffery 2000; Nagel 2004; Roller and Sloat 2002). Wanneer een andere bestuurslaag dan diegene waarbinnen de hervorming plaatsvindt wordt betrokken, heeft het regionaal strategisch handelen een multi-level focus.

De potentiële invloed van het Europese bestuursniveau staat centraal wanneer de binnenlandse hervorming wordt bestudeerd. Concreet is een het strategisch handelen meerlagig wanneer volgende indicatoren aanwezig zijn:

- Kennis en bewustzijn van de beperkingen en mogelijkheden die Europese integratie met zich meebrengt voor de binnenlandse hervorming.
- Inschatten van de gevolgen van de binnenlandse hervorming voor een vlotte up-en downloading van EU beleid.
- De gevolgen voor de noodzakelijke samenwerkingsmechanismen tussen regionaal en nationaal niveau door Europeaniseringsprocessen inschatten en hierop anticiperen in het regionaal strategisch handelen.
- Open staan om van andere Europese lidstaten en/of regio's in gelijkaardige situaties te leren.

> 4.2.2. *Regionaal strategisch handelen: 'attitude'*

De tweede variabele mbt regionaal strategisch handelen is 'attitude' kan de waarden 'conflictueus' en 'niet-conflictueus' aannemen. Deze variabele geeft een indicatie van de atmosfeer van de onderhandeling en de mate van vertrouwen tussen de betrokken actoren (Moreno 2002). Concreet wordt deze variabele gemeten aan de hand van volgende indicatoren²:

- Het bestaan van vertrouwen in andere actoren betrokken in de hervorming, in de eerste plaats in de centrale overheid.
- Het hebben van volledige informatie en het bestaan van een vlotte en volledige informatiedeling en -doorstroming tussen de actoren.
- Het bestaan van de wil om een akkoord te bereiken. Hoe belangrijk is het voor de regio om een consensus te bereiken? Hiervoor wordt de afweging gemaakt tussen het bereiken van een minder wenselijk akkoord tegenover het geheel niet bereiken van een akkoord.

De bovenstaande indicatoren zijn aanwezig in regionaal strategisch handelen dat als niet-conflictueus wordt gedefinieerd.

²Het is mogelijk dat de verschillende indicatoren onderling afhankelijk zijn

> 4.3. Verklarende factoren

Dit onderzoek zoekt een verklaring voor gelijkenissen en verschillen in regionaal strategisch handelen in institutionele karakteristieken van de meerlagige bestuurscontext van federalisme en Europese Integratie. Institutionele theorieën en inzichten vanuit comparatief federalisme-onderzoek doen ons vermoeden dat deze karakteristieken een invloed hebben op het regionale gedrag in de institutionele hervormingen. De impact van drie factoren op het regionaal strategisch handelen wordt onder de loep genomen. Deze zijn:

- De structurele en culturele binnenlandse institutionele setting
- Partijpolitiek en regeringen op de verschillende bestuursniveaus
- Formele en informele EU-ervaring

Hieronder worden de drie factoren gedefinieerd en tonen we hoe ze worden gemeten, zodat ze in het volgende hoofdstuk invulling kunnen krijgen voor de Vlaamse en Waalse case.

> 4.3.1. *De structurele en culturele binnenlandse institutionele setting*

Figuur 4: De structurele en culturele binnenlandse institutionele setting

De structurele en culturele binnenlandse institutionele setting	Non-coöperatieve institutionele setting	Coöperatieve institutionele setting
institutionele structuur	Duaal federalisme	Coöperatief federalisme
institutionele cultuur	Non-coöperatieve informele instituties	coöperatieve informele instituties

De structurele en culturele binnenlandse institutionele setting kan coöperatief of non-coöperatief zijn en wordt gemeten aan de hand van twee dimensies die hun oorsprong vinden in de literatuur over institutionalisme en comparatief federalisme. Deze dimensies zijn institutionele structuur en institutionele cultuur.

De opdeling tussen aan de ene kant een coöperatieve en aan de andere kant een non-coöperatieve structurele en culturele institutionele setting is in de realiteit niet erg strikt. De meeste systemen bevatten kenmerken van beide ideaaltypische vormen van federalisme en een waardering van deze factor gebeurt door het plaatsen op een continuüm eerder dan in één van beide polen.

De institutionele structuur van federale landen wordt getypeerd als dual of coöperatief. Een federaal systeem wordt als dual gecategoriseerd wanneer een strikte verticale scheiding der machten bestaat. De verschillende verticale bevoegdheidsniveaus beschikken over institutionele autonomie en elk niveau bevat een compleet overheidsapparaat dat autonoom functioneert. De samenwerking tussen de regio's in een dual systeem is vrijwillig en horizontaal. De verticale of hiërarchische mechanismen die samenwerking opleggen zijn erg beperkt (Swenden 2006). Coöperatief federalisme anderzijds wordt gekarakteriseerd door het delen van bevoegdheden in de plaats van een strikte scheiding. Beleid wordt in de meeste gevallen gemaakt op het federale overheidsniveau, waarbij de regionale overheden vaak verantwoordelijk zijn voor de uitvoering. Intensieve samenwerking is als gevolg noodzakelijk. De regio's hebben in de meeste gevallen een input in de wetgeving die ze in een latere fase moeten implementeren (Moreno 2007). In principe bestaat er een regionale vertegenwoordiging op het federale niveau, zoals in de Duitse Bundesrat waar de Länder een veto hebben over de wetgeving die ze later moeten implementeren (Erk 2008). In de realiteit is het onderscheid tussen deze twee federalismetypes niet zo strikt en bestaan er verschillende mengvormen. Zo worden ook regio's in duale systemen soms door omstandigheden tot samenwerking gedwongen. Zo heeft onderzoek uitgewezen dat Europese integratie in het duale België en Spanje leidde tot de ontwikkeling van coöperatieve mechanismen (Börzel 2002).

De dimensie structurele en culturele institutionele setting wordt dus deels gewaardeerd door het inschatten tot op welke hoogte de

bevoegdheidsverdeling van wetgevende en uitvoerende macht de centrale overheid en de regio's tot samenwerken beweegt, of anderzijds hun onafhankelijkheid maximaliseert.

De tweede dimensie van de factor structurele en culturele institutionele setting is institutionele cultuur. Met deze dimensie wordt de verzameling van normen bedoeld die actoren en hun gedrag vormgeven. Het is de institutionele structurele setting (hierboven beschreven) die in de eerste plaats de verdeling van middelen in een land bepaalt. Naast de structurele instellingen zorgt de institutionele cultuur voor een gemeenschappelijk begrip van het sociaal wenselijk/aanvaardbaar gedrag. De binnenlandse culturele instituties leggen met andere woorden een informeel gemeenschappelijk bewustzijn van geschikt gedrag binnen een bepaalde formele setting vast (March and Olsen 1989) en kunnen de kostenstructuur van bepaalde actiekosten beïnvloeden. De institutionele cultuur heeft een effect op het mogelijke en eigenlijke gedrag en dus ook op het strategisch handelen van de regio. Anders uitgedrukt bepaalt de institutionele cultuur (naast de institutionele structuur) hoe de mogelijke middelen die de regio ter beschikking heeft op een legitieme manier worden aangewend.

De historisch institutionalistische theorie stelt dat de binnenlandse institutionele context een effect heeft op de politieke actie van de regio's. Hierop voortbouwend kunnen we dus verwachten dat regio's in systemen gekarakteriseerd door een coöperatieve structurele en culturele institutionele setting eerder kiezen voor niet-conflictueuze strategisch handelen zonder multi-level focus dan regio's in een non-coöperatieve structurele en culturele institutionele setting.

Wanneer de structuren en de cultuur voor veelvuldige samenwerking bestaat is het waarschijnlijk dat er meer vertrouwen tussen de actoren bestaat en ook de wil om een akkoord te bereiken groter zal zijn. In duale systemen zijn deze samenwerkingservaringen veel beperkter. Als de samenwerking vlot verloopt, is er geen reden om andere routes zoals het Europese niveau te testen. Vanuit het historisch institutionalisme verwachten we dat ander strategisch handelen pas zal worden gekozen wanneer de strategie van het verleden onsuccesvol of onbevredigend was (Pierson 2004).

We kunnen dus verwachten dat het regionaal strategisch handelen van regio's in federale systemen met een coöperatieve structurele en culturele institutionele setting (die wordt gekarakteriseerd door een coöperatief federalisme, met een coöperatieve informele cultuur) een niet-conflictueus karakter zal hebben zonder een multi-level focus.

Hypothese 1a: Hoe coöperatiever de institutionele setting, hoe minder conflictueus het regionaal strategisch handelen zal zijn.

Hypothese 1b: Hoe coöperatiever de institutionele setting, hoe minder multi-level focus het regionaal strategisch handelen zal hebben.

> **4.3.2. *Partijpolitiek en regeringen op de verschillende bestuursniveaus***

De tweede factor waaruit we verklaring trachten te putten is partijsamenstelling in de regionale en nationale regering. Een federatie met geïntegreerde politieke partijen op het nationale en het regionale niveau heeft een sterke cohesiefactor die ontbreekt in federaties met een verschillende georganiseerde partijstructuur.

De regionalisering van de Belgische partijstructuur speelt ongetwijfeld een belangrijke rol in de verklaring van het Vlaamse en Waalse strategisch handelen tegenover deze van de internationale andere cases. De karakteristieke partijstructuur in het bipolaire België is een uniek gegeven in de groep van federale landen. Dynamieken binnen partijen die op verschillende bevoegdheidsniveaus vertegenwoordigd zijn bieden opportuniteiten voor samenwerking tussen regio's onderling en met het federale bestuursniveau. Zeker wanneer dezelfde partijen meerderheden vormen op het regionale en federale niveau vormt dit een verbintenis waarvan goede samenwerking te verwachten valt (Dardanelli 2005). Naast partijen op zich zijn ook de relaties tussen partijleden op de verschillende bestuursniveaus van belang (Orte 2007).

Regionale separatistische partijen hebben in veel gevallen een vijandige houding tegenover het federale niveau en eisen meer bevoegdheden tot zelfs onafhankelijkheid voor hun regio. In federale landen met een linguïstische of culturele diversiteit zoals in de cases Vlaanderen, Wallonië, Catalonië en Schotland verwachten we dat er meer identificatie met de

Europese Unie bestaat dan met de centrale overheid (Nagel 2004). In deze 'historische naties' met regionalistische partijen aan de macht of met een grote agendasettingsmacht verwachten we dan ook dat de invloed van de EU op het regionaal strategisch handelen groter zal zijn. Regionalistische partijen hebben in veel gevallen een Eurofiel karakter en vinden vaak in de Europese Unie een bondgenoot tegen de centrale overheid (Jolly 2007). Regionaal strategisch handelen met een multi-level focus is in dat geval dus waarschijnlijker dan wanneer deze partijen ontbreken of geen gewichtige rol spelen in de regionale en/of nationale politiek. Het bestaan van een uitgesproken regionaal nationalisme brengt een meer vijandige relatie tegenover de centrale overheid met zich mee. Een gebrek aan vertrouwen, dat meer voorkomt in multinationale staten, karakteriseert een conflictueuze strategie. Wanneer deze partijen aan de macht zijn in de regio valt te verwachten dat het onderhandelingsklimaat gespannen zal zijn en het wederzijdse vertrouwen tussen de onderhandelingspartijen eerder klein.

Onderzoek toonde aan dat partijpolitiek een verklaring is voor het gehanteerde regionaal strategisch handelen van regio's op het Europese niveau in het algemeen. De hypothese dat wanneer een oppositie partij op het regionale niveau in de regering zit, rechtstreeks strategisch handelen naar het Europese niveau (omzeilen van de centrale overheid) meer voorkomt werd geverifieerd (Tatham 2010). Wanneer achter non-oppositie partijen in de regering zitten, zal meer voor een strategie van samenwerken met de centrale overheid worden gekozen.

Hypothese 2a: Hoe congruenter de regeringen op het regionale en het federale niveau, hoe minder conflictueus het regionaal strategisch handelen zal zijn.

Hypothese 2b: Hoe congruenter de regeringen op het regionale en het federale niveau, hoe minder multi-level focus het regionaal strategisch handelen zal hebben.

Hypothese 3a: Hoe meer macht een NSWP met afscheidingsagenda heeft (of machtig is in termen van agendasetting) hoe conflictueuzer het regionaal strategisch handelen zal zijn.

Hypothese 3b: Hoe meer macht een NSWP met afscheidingsagenda heeft (of machtig is in termen van agendasetting), hoe sterker de multi-level focus in het regionaal strategisch handelen zal zijn.

> **4.3.3. Formele en informele ervaring met het EU-niveau**

De laatste variabele die een verklaring kan bieden voor het gehanteerde strategisch handelen is 'formele en informele ervaring met het EU-niveau'. Binnen deze variabele worden twee aspecten gemeten. Het eerste aspect zijn de formele wettelijke vertegenwoordigings- en beïnvloedingsmogelijkheden die regio's hebben op het Europese niveau (Raad van Ministers, Europees Parlement en Europese Commissie), zowel direct als indirect via de centrale overheid. Naast de formele routes worden ook de informele manieren die regio's gebruiken om hun preferenties op het Europese niveau te verdedigen als tweede dimensie opgenomen in deze variabele. Voorbeelden hiervan zijn directe lobby van Europese instellingen, andere lidstaten of werken via regionale lobbyorganisaties of regionale kantoren in Brussel.

Voor alle cases vormen de constitutionele en institutionele arrangementen een unieke set van opportuniteiten en beperkingen voor de regionale actoren om in het Europese integratieproces te worden betrokken (Hogwood, Gomez, Bulmer, Burch, Carter, and Scott 2003).

Het historisch institutionalisme doet ons vermoeden dat ervaring met het Europese bevoegdheidsniveau in het verleden tot gelijkaardig gedrag in de toekomst leidt en dus een Europa-bewuste strategie met zich mee zal brengen in de concrete institutionele hervormingen die in dit onderzoek worden geanalyseerd. Door veelvuldig contact met de Europese Unie vindt een socialiseringsproces plaats dat het bewustzijn van de impact van de Unie op de binnenlandse intergouvernementele relaties vergroot. Regio's met veel ervaring met handelen in een meerlagige bestuurscontext zullen waarschijnlijk sneller een inschatting maken van de mogelijkheden en beperkingen die deze biedt en hier strategisch op inspelen. Een belangrijke verklaring ligt waarschijnlijk ook de persoonlijke ervaringen met de EU van de betrokken onderhandelaars en medewerkers. We verwachten dus dat de regio's met de meeste formele en informele EU-ervaring ook rekening zullen

houden met het Europese integratieproces bij de ontwikkeling van hun strategisch handelen in binnenlandse staatshervorming.

Hypothese 4: Hoe meer formele en informele ervaring de regio heeft in EU-settings, hoe sterker de multi-level focus in het regionaal strategisch handelen zal zijn.

5. Onderzoeksmethode

We kijken naar de manier waarop regio's handelen in de meerlagige bestuurscontext waarmee ze worden geconfronteerd. Meer bepaald op het moment van belangrijke institutionele hervormingen. Om het complexe mechanisme dat wordt bestudeerd te begrijpen is een diepgaande comparatieve casestudie de best passende methode (Gerring 2007). Een kwalitatieve onderzoeksmethode wordt gekozen, onder meer omdat het aantal cases beperkt is. Voor elke regio worden twee aspecten van de binnenlandse institutionele hervorming onder de loep genomen.³

Het onderzoek omvat een beschrijvend en een analytisch deel. Eerst worden de regionale strategiekeuzes in detail beschreven. Aangezien er geen empirisch onderzoek bestaat over deze thematiek heeft het beschrijvend deel ook een belangrijke waarde. Vragen die zullen worden beantwoord zijn onder meer: welke actoren waren betrokken, welke argumenten werden gebruikt, hoe hebben de onderhandelingen zich ontwikkeld, welke tactieken werden gebruikt en wat was de sfeer. In een tweede analytisch deel worden verklaring voor de gekozen strategieën gegeven. Waarom werd de strategie gekozen, wat was de rol van de institutionele setting, de partijpolitieke situatie en de ervaring met een meerlagige bestuurscontext in het verleden? We gaan met andere woorden op zoek naar noodzakelijke of voldoende voorwaarden om voor een bepaald regionaal strategisch handelen te kiezen.

Het probleem voor dataverzameling dat zich stelt bij onderzoek naar strategieën en belangenvertegenwoordiging is dat het maar zeer beperkt tastbare sporen achterlaat en meestal niet te lezen is in geschreven documenten of archieven. De analyse van primaire bronnen op zich is absoluut onvoldoende om een goed beeld te krijgen van het handelen van de regionale overheid in een bepaalde hervorming.

Data zijn verzameld door analyse van primaire en secundaire bronnen zoals beleidsdocumenten, vergaderverslagen, krantenartikels en academische

³ Naast de binnelandse hervorming wordt de strategie van de regio's in de Europese institutionele hervorming ook behandeld in dit SBOV-onderzoeksproject. De resultaten hiervan worden in een later onderzoeksrapport beschreven.

publicaties. Daarnaast vonden kwalitatieve diepte-interviews plaats met respondenten op het federale en het regionale bestuursniveau. Deze face-to-face interviews zijn semi-gestructureerd en worden afgenomen bij ambtenaren, politici, vertegenwoordigers van het middenveld en andere sleutelfiguren. Omdat de informatie die uit interviews gekleurd kan zijn, wordt ze steeds afgetoetst bij meerdere respondenten die vanuit een andere positie bij de hervorming waren betrokken.

De geformuleerde hypotheses worden vervolgens geverifieerd. Door de grote hoeveelheid aan verschillende observaties bestaat de mogelijkheid om een grondige beschrijving en een diepe analyse van de onderzoekscases te maken.

Het betreft hier eerder een verkennend dan een toetsend onderzoek. De opgestelde hypotheses zijn mogelijke verwachtingen vanuit verwante literatuur en onderzoeken en zullen na de analyse van de cases worden bevestigd of ontkracht.

6. Analyse case

> 6.1. Inleiding

België kende in de periode van 1970 tot op vandaag vijf opeenvolgende staatshervormingen (1970, 1980, 1988, 1993 en 2001) en evolueerde zo van een eenheidsstaat naar een federale staat met drie Gemeenschappen en drie Gewesten. Het proces van staatshervorming in België is voorlopig beëindigd met de vijfde staatshervorming van 2000-2003.⁴ De vijfde Belgische staatshervorming wordt ook de Lambermonthervorming genoemd en is eigenlijk het geheel van drie akkoorden met de namen Hermes, Lambermont en Lombard. Deze (voorlopig) laatste staatshervorming hevelde bevoegdheden van de federale overheid over naar de Gemeenschappen en Gewesten. Zo werden landbouw, zeevisserij en buitenlandse handel geregionaliseerd, de gemeente- en provinciewet werd een regionale bevoegdheid en ook ontwikkelingsamenwerking (voor de gewestelijke en gemeenschappelijke bevoegdheden), de controle op de verkiezingsuitgaven bij de verkiezing van het parlement en de aanvullende financiering van de politieke partijen werden naar het regionale bestuursniveau overgeheveld. Ten slotte werden een aantal maatregelen over de financiering van de Gemeenschappen, de uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de Gewesten en een extra dotatie van de federale overheid aan de Vlaamse en de Franse Gemeenschapscommissie geregeld. Het Lombardakkoord wijzigde de werking van de Brusselse instellingen.

In dit onderzoek wordt ervoor gekozen om op twee aspecten van deze vijfde staatshervorming te focussen, met name op een concreet beleidsdomein en op een institutioneel aspect. Hieronder volgt de analyse van de regionalisering van landbouw enerzijds en de hervormingen inzake de Belgische coördinatie en implementatie van het EU-beleid anderzijds. Het laatste aspect valt strikt genomen niet binnen de gesloten akkoorden want op zich buigt de staatshervorming zich niet over het Belgische Europebeleid. Omdat de staatshervorming wel rechtstreeks de aanleiding was voor

⁴ Met uitzondering van de regionalisering van de wapenhandel in 2003.

wijzigingen mbt dit institutioneel aspect bekijken we het wel als deel van de staatshervorming.

Op basis van het analysekader dat in het vorige hoofdstuk is geschetst, bespreken we het Vlaamse en Waalse strategisch handelen met betrekking tot deze twee aspecten van de vijfde Belgische staatshervorming. De focus hierbij ligt op twee variabelen die het regionaal strategisch handelen bepalen, namelijk was er een multi-level focus in de strategie en hoe was de attitude van de betrokken regio's.

> 6.2. **Binnenlandse institutionele hervorming: Vijfde Belgische staatshervorming en regionalisering van landbouw**

De regionalisering van landbouw is opgenomen in het zogenaamde Hermesakkoord van 5 april 2000. De periode in de aanloop van de verkiezingen van 13 juni 1999 werd getekend door de dioxinecrisis. Het gevolg was een paars-groene regering, een oppositiekuur voor de christendemocraten en een belangrijke wending in het landbouwbeleid met een focus op voedselveiligheid. Het nieuw opgerichte Federaal Agentschap voor de veiligheid van de voedselketen (FAVV) is een tastbaar gevolg van de dioxinecrisis. Een commissie voor staatshervorming, of kortweg Costa wordt opgericht waarbinnen men mogelijke stappen in de staatshervorming bespreekt. De regionalisering van landbouw kwam hier ook ter sprake. Het zal niet binnen de Costa, maar binnen de regeringstop zijn dat de uiteindelijke beslissing tot regionalisering genomen is. Na de hervorming blijven er op federaal niveau nog de volgende landbouwbevoegdheden over: alles wat met volksgezondheid te maken heeft, inkomensvervangende maatregelen bij vervroegde uittredingen van oudere landbouwers, het Belgisch interventie- en restitutiebureau (BIRB dat de Europese subsidies uitbetaalt) en het prijs- en inkomensbeleid. Daarnaast blijft er een belangrijke rol weggelegd voor de federale staatssecretaris van buitenlandse zaken in de vertegenwoordiging van België in de Europese Raad en andere Europese organen.

> 6.2.1. *Preferenties vooraf en agendasetting*

> 6.2.1.1. *Algemeen*

In de agendasettingsfase wordt het thema, in dit geval een staatshervorming, op de politieke agenda geplaatst.

Al van in 1980 hebben de Gewesten een beperkte bevoegdheid voor landbouw (aanvullende of suppletieve hulp aan landbouwbedrijven, gezamenlijk beheer van het landbouwfonds en het landbouwinvesteringsfonds en overleg voor de voorbereiding van activiteiten op EU-niveau). Deze bevoegdheden zijn sterk uitgebreid door het Sint-Michielsakkoord van 1993. De residuaire bevoegdheden mbt landbouw bleven echter federaal (met name reglementering, beheer en controle van dieren, planten, landbouwgrondstoffen en landbouw- en voedingsproducten, het sanitaire beleid betreffende planten en dieren en plantaardige en dierlijke producten).

In 1995 beslist de regering om een Commissie samen te stellen met leden van het federale parlement en de deelstaatparlementen die voorstellen moest formuleren met het oog op het samenstellen van homogeenere bevoegdheidspakketten. De bestaande Commissie van Institutionele Aangelegenheden in de Senaat bespreekt dit thema en stelt in 1999 een eindrapport voor dat het voorstel tot regionaliseren van het landbouwbeleid ook behandelt (Senaat 1998-99). In Vlaanderen bestond al geruime tijd de vraag tot meer bevoegdheidsoverdrachten. De staatshervorming van 1993 was voor het gros van de politieke elite in Vlaanderen geen eindpunt in het hervormen van de Belgische staat. Meer concreet was de regionalisering van landbouw opgenomen in de resoluties van het Vlaamse parlement van 1999 (Parlement 1998-1999) en paste ook binnen de wens om meer homogene bevoegdheidspakketten te creëren. Binnen de Vlaamse partijen was er vanuit christendemocratische zijde terughoudendheid over de totale regionalisering van landbouw, mee ingegeven door de terughoudendheid van de Boerenbond terzake. De christendemocratische kabinetten van landbouw van vóór 1999, die steeds een nauwe band hadden met de Boerenbond, hebben ook nooit aangestuurd op zo'n verregaande regionalisering (interview 24 oktober 2008). De regionalisering van bepaalde aspecten van het landbouwbeleid (omdat ze goed aansloten bij de aspecten die in 1993 al geregionaliseerd waren) was echter wel wenselijk. Voornamelijk de

aspecten die met de Europese Unie verbonden zijn, zoals de Belgische vertegenwoordiging, prefereerde de Boerenbond federaal te houden. Vanuit de onafhankelijke boerenorganisatie Algemeen Boerensyndicaat (ABS) bestond wel een vraag tot regionalisering. De motivatie voor deze vraag was een betere afstemming van het beleid naar de noden van de landbouwers, die verschillend zijn in Vlaanderen en Wallonië. Er speelde daarnaast ook een frustratie vanuit de grote impact van de Boerenbond op het Belgische landbouwbeleid voor 1999. De andere Vlaamse politieke partijen hadden veel minder uitgesproken standpunten over landbouw. Algemeen was een regionalisering van bijkomende beleidsdomeinen voor socialisten, liberalen en Vlaams-nationalisten wel wenselijk.

Globaal was Wallonië na de vierde staats hervorming geen vragende partij voor een bijkomende bevoegdheidsoverdracht naar de regio's. De resoluties van het Vlaams Parlement van 1999 worden door de parlementen van het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschap negatief onthaald (Parl.st.Fr.Gemeenschap 1998-99). De Franstalige partijen waren voor de verkiezingen van 1999 overeengekomen om tijdens de volgende regeerperiode geen institutionele hervormingen door te voeren (interviews Franstalige respondenten). De structurele financiering van de Franse Gemeenschap was aan Waalse zijde problematisch. Dit creëerde echter wel een klimaat om te onderhandelen, aangezien zowel Vlaanderen als Wallonië vragende partij waren voor het vinden van een oplossing voor hun specifieke beleidsprobleem.⁵ Het domein landbouw vormt enigszins een uitzondering in de Waalse terughoudendheid naar bevoegdheidsoverdrachten. Reeds in de jaren tachtig bestond er in Wallonië vanuit verschillende politieke partijen de vraag tot een verregaande regionalisering van landbouwdomein (interviews 26 januari en 3 februari). Deze was voornamelijk gevoed vanuit

⁵ Een respondent merkt op dat landbouw misschien wel het domein was waar regionalisering mogelijk was omdat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest hier (door het ontbreken van landbouwers) geen rol van enig belang in speelde. Net als als de twee andere Gewesten hebben ze in 2001 wel de bevoegdheid voor landbouw gekregen. In de praktijk kopiëren ze bijna altijd de Vlaamse of Waalse beslissingen en wetgeving terzake. In dit rapport laten we de positie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest in dit dossier buiten beschouwing, precies omdat het van erg beperkt belang is geweest.

een frustratie over de dominante rol van Vlaanderen (en in het bijzonder de Boerenbond) in het Belgische landbouwbeleid (wordt bevestigd in alle interviews met Franstalige respondenten). De Waalse landbouworganisaties⁶ waren ook vragende partij voor een uitbreiding van de gewestelijke landbouwbevoegdheden. Het was voornamelijk toenmalig Waals landbouwminister Happart en zijn kabinet die vanuit een sterke regionaliseringagenda grote voorstander waren. Happart was niet rechtstreeks betrokken in de onderhandelingen, maar zijn rol als actieve regionalist binnen de PS wordt door sommige respondenten als zeer invloedrijk geacht (interviews 31 oktober en 4 november 2008 en 6 en 10 februari 2009).

Het federale ministerie van landbouw heeft de Waalse vraag tot volledige regionalisering steeds tegengehouden zolang een CVP-minister deze post in handen had. Het was ook precies de dominantie van de tandem CVP-Boerenbond die aan Waalse zijde voor veel ontevredenheid en frustratie zorgde. Na de verkiezingen van 1999, toen de christendemocraten in de oppositie belandden was een regionalisering mogelijk. Dat er duidelijke verschillen in de landbouw van Vlaanderen en Wallonië bestaan, wordt door alle respondenten erkend en vaak aangehaald als motivatie om te regionaliseren.⁷ Homogenisering van de bevoegdheidspakketten was een tweede centrale motivatie van alle betrokkenen om de regionalisering door te voeren. De dioxinecrisis in het voorjaar van 1999 problematiseert landbouw als beleidsdomein en beheerst de verkiezingscampagne. Deze dioxinecrisis zal in de fase van beleidsformulering de mogelijke beleidsopties mee vormgeven.

> 6.2.1.2. *Attitude*

Na de vierde staatshervorming (Sint-Michielsakkoord 1993) bestond, zoals hierboven beschreven, voornamelijk in Vlaanderen de overtuiging dat dit

⁶ Destijds nog UPA en Alliance Agricole, nu gefusieerd tot FWA.

⁷ Vandaag ligt dit echter anders. In Vlaanderen bestaat de vraag om ook de laatste aspecten verbonden met het landbouwbeleid te regionaliseren, een wens die door Wallonië niet wordt gedeeld.

geen eindpunt was en dat bijkomende bevoegdheidsoverdrachten naar Gemeenschappen en Gewesten wenselijk waren. De wil om een akkoord te sluiten was in Vlaanderen globaal gezien groter dan in Wallonië. De bipolaire structuur van het Belgische bestel zorgt dat de uitdrukkelijke wil van één taalgemeenschap om onderhandelingen op te starten niet zomaar kan worden genegeerd. Er bestonden nog steeds bevoegdheden waarvoor een regionalisering bespreekbaar en zelfs wenselijk was vanuit Franstalig België. Hoewel de communicatie hierover beperkt was (in de regeringsverklaringen bijvoorbeeld namen de Franstalige regeringspartijen het standpunt in dat verdere regionalisering niet wenselijk was) getuigen toch verschillende respondenten over de Waalse vraag naar een (quasi)volledige regionalisering van landbouw (welke in vorige staatsvormingen nooit was bereikt o.a. door de terughoudendheid van de CVP terzake). De attitude van zowel Vlaanderen als Wallonië in de agendasettingsfase kan als matig conflictueus worden beschouwd. Het niet aangaan van de gevraagde onderhandelingen zou de vorming van een nieuwe federale regering na de verkiezingen onmogelijk maken. Omdat België op de verschillende bestuursniveaus symmetrische en congruente regeringen kende zowel voor als na de verkiezingen van 1999 is het vertrouwen en de informatiedoorstroming tussen de actoren gegarandeerd.

> 6.2.1.3. *Multi-level focus*

De agendasetting over de regionalisering stond op zich los van de meerlagige bestuurscontext en de Belgische inbedding in de Europese Unie. In de periode van agendasetting was het Europese landbouwbeleid in volle overgangsfase met de MacSharry hervorming van 1993. Toch bevestigden bijna alle respondenten dat de agendasetting in dit dossier volledig binnenlands bepaald is. Geen enkele respondent ziet een verband tussen de timing van de regionalisering en Europese ontwikkelingen in het landbouwbeleid, die overigens al een heel aantal jaren aan de gang zijn. In de fase van agendasetting opperen tegenstanders van een volledige regionalisering (voornamelijk bij monde van de Boerenbond) dat precies de sterke Europese inbedding van het beleidsdomein een struikelblok vormt om te regionaliseren (interview 24 oktober 2008). Precies omdat in de aanloopfase naar de vijfde staatsvorming nog niet meteen duidelijk is welke kant het op zal gaan en welke beleidsdomeinen aan bod zouden komen is deze vrees in de fase van agendasetting nog zeer beperkt aanwezig.

In parlementaire documenten wordt vermeld dat de grote krachtlijnen van het landbouwbeleid op Europees niveau worden vastgesteld in het kader van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid, maar daar worden verder geen concrete gevolgen aan verbonden als het gaat om de regionalisering van deze bevoegdheidsdomeinen (discussienota voor een verdere staatshervorming, Vlaams Parlement 6 maart 1996). Ook de resoluties van het Vlaams Parlement vermelden dat 'de Europese eenmaking een belangrijke weerslag heeft op ons staatsbestel' (Resolutie betreffende de algemene uitgangspunten en doelstellingen van Vlaanderen inzake de volgende staatshervorming Vlaams Parlement, 3 maart 1999)

> 6.2.2. *Beleidsformulering*

> 6.2.2.1. *Algemeen*

In de fase van beleidsformulering expliciteren de betrokken actoren mogelijke opties voor het beleidsprobleem dat op de agenda staat en worden deze beleidsopties afgewogen. Deze fase vangt aan met de federale en regionale verkiezingen van 1999. Op dat moment staan nieuwe stappen in de staatshervorming hoog op de agenda. In deze case is de fase van beleidsformulering vrij snel verlopen en heeft voornamelijk een politiek karakter. Algemeen was er weinig voorbereiding er geen echte impactanalyses gemaakt voor het aspect landbouw. Landbouwexperten zijn ook op geen enkele manier betrokken.

De verkiezingen van 13 juni 1999 zijn getekend door de dioxinecrisis en brengen zowel op federaal als op Vlaams niveau een paars-groene regering aan de macht. In Vlaanderen wordt paars-groen aangevuld met VU&ID, een partij met een uitdrukkelijke agenda voor meer regionalisering. Op dat moment wordt begonnen met het concreet invullen van de wenselijkheid van een nieuwe staatshervorming. Op dit moment verschuift het dossier van agendasetting naar beleidsformulering.

In het Vlaamse regeerakkoord van 8 juli 1999 wordt de regionalisering van land-, tuinbouw en visserij opgenomen als een noodzakelijke hervorming waarvoor een diepgaander overleg nodig is. In ditzelfde regeerakkoord waren ook een aantal thema's opgesomd waarvoor de hervorming snel zou kunnen doorgevoerd, maar daar werd de landbouwhervorming niet onder gecategoriseerd. In de regeerakkoorden van de Franse Gemeenschap of het

Waalse Gewest wordt geen melding gemaakt van de wens om het landbouwbeleid te regionaliseren.

Tijdens de federale regeringsonderhandelingen wordt snel duidelijk dat de Vlaamse vraag om verder te gaan in de staatshervorming niet gedeeld wordt aan Franstalige zijde. Er wordt beslist om een Intergouvernementele en Interparlementaire Commissie voor Institutionele Vernieuwing op te starten die zich over nieuwe stappen in de staatshervorming zou buigen. Deze Commissie wordt kortweg Costa genoemd. De Costa-werkgroep over bevoegdheidsverdeling bereikt in december 1999 een principiële akkoord over de maximale regionalisering van het landbouwbeleid. Dit akkoord is in maart 2000 echter weer zoek en voorzitter Vankrunkelsven (VU&ID) vraagt premier Verhofstadt (VLD) om zelf onderhandelingen op te starten omdat in de schoot van de Costa geen akkoord wordt bereikt. De politieke druk vanuit VU&ID wordt sterk opgevoerd om nieuwe stappen in de staatshervorming te zetten. Zij dreigen ermee uit de Vlaamse regering te stappen als er geen vooruitgang wordt geboekt.

Premier Verhofstadt bevestigt eind maart 2000 in televisie-uitzending dat hij samen met de vice-premiers Michel (PRL) en Vande Lanotte (SP), beide bevoegd voor institutionele hervormingen, aan een politiek akkoord over homogenere bevoegdheidspakketten werkt, onder meer over landbouw en buitenlandse handel. Van een breder en open onderhandelingsklimaat in de Costa verschuift het dossier naar het kernkabinet. Een handvol mensen zit in nachtelijke vergadering bijeen met het oog op het snel verkrijgen van een akkoord. De Costa-voorzitters, Vankrunkelsven (VU&ID) en Moureaux (PS), werden hierbij eveneens betrokken. In een nachtelijke marathonvergadering bereiken de onderhandelaars van de regeringspartijen uiteindelijk een principiële akkoord. Op 5 april 2000 is het Hermesakkoord dat de politieke beslissing tot regionalisering van landbouw en buitenlandse handel bevat een feit. Voor velen kwam de beslissing als een donderslag bij heldere hemel. De beslissing tot regionalisering van het landbouwbeleid in België was, zelfs voor diegenen die in de landbouwadministratie of -kabinetten waren betrokken, een complete verrassing. Vooraf is er geen enkele voorbereiding in de vorm van impactstudies of dergelijke gemaakt over het effect van de quasi volledige regionalisering, zowel voor het federale als voor het deelstatelijke niveau. Er waren de besprekingen binnen de Costa en vanuit de conclusies van de Costa is de onderhandeling naar de partijvoorzitters van de regeringspartijen verschoven. Er is echter nooit

formeel overleg geweest over het regionaliseren van landbouw in de schoot van de regeringen, op geen enkel bestuursniveau. Vooronderhandelingen binnen politieke families in België was ook beperkt. Uit de interviews hebben we enkel weet van topperoverleg tussen de liberale families in België waarbij de mogelijkheden om tot een globaal akkoord voor staats Hervorming te komen werden besproken (interview 4 november 2008).

De dioxinecrisis stuurt de fase van beleidsformulering in belangrijke mate. De oprichting van een federaal agentschap voor voedselveiligheid (FAVV) in het voorjaar van 2000 als gevolg van de dioxinecrisis had gevolgen voor de beleidsalternatieven die voor landbouw genomen konden worden. Een zeer groot deel van de ambtenaren van de vroegere federale administratie voor Landbouw en Middenstand zal uiteindelijk federaal blijven en terecht komen in het FAVV⁸. Verschillende respondenten getuigen dat de dioxinecrisis de belangrijkste reden was op toch nog een aantal aspecten van landbouw federaal te houden. Een respondent verwoordt het als volgt: *'Zonder dioxinecrisis was een volledige regionalisering waarschijnlijk de uitkomst geweest'* (interview 4 november 2008).

Veel directe betrokkenen waren niet voor regionaliseren. Radicaal tegen was men ook niet, maar het nut en de meerwaarde van deze ingrijpende operatie zagen velen niet. Officieel is er weinig betrokkenheid geweest van de landbouworganisaties omdat zij een sterke CVP-link hadden en landbouw destijds onder ministers van andere partijen (liberalen, socialisten en groenen) viel. Officieus zijn ze wel betrokken geweest. Hun inbreng in de fase van beleidsformulering was echter zeer beperkt (interview 24 oktober 2008). In communicatie naar de pers en het politieke niveau waarschuwde de Boerenbond steeds voor de erg negatieve gevolgen voor de Belgische positie en inbreng in het Europese landbouwbeleid (interview 24 oktober 2008).

De federale minister voor landbouw Gabriëls was destijds persoonlijk geen voorstander van de ontbinding van zijn eigen ministerie, wat vanuit een

⁸ Voor een gedetailleerd overzicht van de personeelsoverdrachten verwijzen we graag naar: Vanhee, Dieter, and Annie Hondegem. 2009. "Impact van de staats Hervorming op de vlaamse administratie. Een analyse van de overdracht landbouw naar aanleiding van de vijfde staats Hervorming." ed. S. B. O. Vlaanderen. Leuven: KULeuven.

eigen overlevingsstrategie logisch is (interview 4 november 2008). De Vlaamse regeringspartijen wilden de regionalisering graag doorvoeren als dit voor een algemeen compromis in de staatshervorming kon zorgen. De top van de regeringspartijen met verhofstadt als kopman wilden ten alle prijzen een akkoord in de staatshervorming, dewelke was beloofd aan de (Vlaamse) kiezer en noodzakelijk was om de Volksunie in de Vlaamse regering aan boord te houden. Ook de Waalse onderhandelaars van de regeringspartijen konden met een defederalisering van landbouw instemmen om het globale akkoord goed te keuren.

> 6.2.2.2. *Attitude*

Eind 1999 was er binnen bepaalde regeringspartijen de wil om verder te gaan met regionaliseren van bevoegdheden die de economische hefboomen voor de regio's zouden vergroten en voor een homogenisering van bevoegdheidspakketten zou zorgen. Landbouw is een technische materie, met een beperkt aantal politieke belangentegenstellingen. Omdat de christendemocraten in de oppositie zaten was de wil om aan landbouw als bevoegdheid te raken voor de andere partijen groot. De toenmalige Vlaamse minister verwoordt het als volgt: '*Dit was geen heilig huisje en als er moest geregionaliseerd worden was landbouw misschien het beleidsdomein met de minste weerstand.*' (interview 31 oktober 2008).

Het Vlaamse en Waalse handelen wordt in de fase van beleidsformulering iets conflictueuzer dan in de fase van agendasetting. De Vlaamse regeringspartijen, sterk gestuurd door VU&ID die deel uitmaakt van de Vlaamse regering, sturen sterk aan op bijkomende bevoegdheidsoverdrachten. De steun van deze extra coalitiepartner op Vlaams niveau was noodzakelijk om de nodige tweederde meerderheid te bereiken. Wanneer het bereikte akkoord in de Costa weer verloren gaat wordt de druk opgevoerd om in een beperktere politieke kring knopen door te hakken. De Waalse regeringspartijen willen de Vlaamse partijen en de Volksunie niet zonder meer op hun wenken bedienen. Er moet een akkoord worden gevonden dat voor beide bevredigend is, aan de politieke achterban kan worden verkocht en politieke stabiliteit in de federale regering brengt.

> 6.2.2.3. *Multi-level focus*

In voorgaande staatshervormingen waren al aspecten van het landbouwbeleid geregionaliseerd, maar de bevoegdheid rond standpuntbepaling in Europese landbouwraden en andere vergaderingen bleef federaal. Met de hervorming die in de fase van beleidsformulering voor de deur stond moest men een keuze maken tussen een maximale of een minimale invulling van de regionalisering en wat met het niet-onbelangrijke aspect van het Belgische Europabeleid voor landbouw zou gebeuren. Vanuit de boerenorganisaties was er steeds terughoudendheid over de defederalisering van dit beleidsaspect.

Betrokkenen in de Waalse regering verklaren dat men zich wel bewust was van de schaalnadelen die de regionalisering met zich meebracht. Dat er veel coördinatie nodig zou zijn om gemeenschappelijke Belgische standpunten te blijven formuleren naar de Raad toe was bekend. Men had al ervaring met de structuurfondsen die vroeger reeds regionaal werden uitgevoerd. Ook hierbij was coördinatie tussen de regio's noodzakelijk voor de onderhandeling en implementatie van deze Europese fondsen. Binnen België moest worden onderhandeld over de verdeling van de enveloppe, die door Europa aan de lidstaat in zn geheel wordt betaald. Omdat dit goed werkte had men er vertrouwen in dat ook de coördinatie voor de rest van het landbouwbeleid na de regionalisering goed zou gaan.

'Het probleem in België is het ontbreken van een normenhiërarchie: ofwel is het federale materie ofwel deelstatelijke, maar naar Europa toe moet er één standpunt zijn.' (interview 4 november 2008).

Maar de flexibiliteit in de uitvoering van het beleid die door de regionalisering gewonnen zou worden woog zwaar genoeg om toch voor regionalisering te kiezen. Daarnaast was er de versnippering van expertise en de ontubbeling van het werk door de regionalisering ingecalculeerd. Dat bracht natuurlijk een enorme kost met zich mee, maar deze werd er graag bijgenomen omdat een geregionaliseerd beleid als beter voor Vlaanderen en Wallonië werd gepercipieerd. Achteraf is de bijkomende stroom fondsen die men had verwacht in Wallonië als gevolg van de regionalisering er niet gekomen en was de budgettaire kater van de regionalisering groter dan ingeschat.

Hoewel toenmalig federaal landbouwminister Gabriëls een sterk regionalistisch profiel heeft toonde hij zich in de aanloop naar de beslissing erg bezorgd om de gevolgen van de regionalisering, een vrees die ook bij de administratie en de landbouworganisaties bestond. De reden was precies de slagkracht die België als lidstaat in Europese onderhandelingen zou verliezen door de opsplitsing van expertise en de noodzaak om gemeenschappelijke standpunten te vinden die compromissen zijn.

De multi-level focus duikt op wanneer landbouw als beleidsdomein naar de voorgrond komt met het oog op het bereiken van een globaal compromis voor een staatshervorming. Deze Europese reflex (en bezorgheid) bestaat niet zozeer bij de politieke actoren die de beslissing nemen, maar bij de belangenorganisaties en betrokkenen in de landbouwadministraties. Globaal is er dus wel al een spoor van multi-level focus, maar wordt het strategisch handelen van zowel Vlaanderen als Wallonië nog voornamelijk door een binnenlandse agenda gedreven.

> 6.2.3. *Besluitvorming*

> 6.2.3.1. *Algemeen*

De fase van besluitvorming is het moment waarop de politieke beslissing voor een bepaalde beleidsoptie wordt genomen. Zoals hierboven beschreven bestonden er weinig of geen voorbereide beleidsopties over waar men met het landbouwbeleid naartoe wilde. De periode van beleidsformulering was eerder beperkt, erg politiek en weinig inhoudelijk domeinspecifiek.

Het sleutelmoment in de besluitvorming is het politieke Hermes-akkoord van 5 april 2000 waarin de regionalisering van het landbouwbeleid wordt aangekondigd. Het uiteindelijke akkoord over landbouw was een akkoord tussen partijen eerder dan tussen regeringen. De COSTA bracht weinig resultaten waardoor voor een andere onderhandelingsstrategie is gekozen, namelijk topperleg binnen de regeringspartijen. Dit is de manier waarop in België meestal grote institutionele hervormingen worden beslecht (Vanhee and Hondegem 2009). Het akkoord over de herziening van de financieringswet was echter nog niet rond. De onderhandelingen waarbij Verhofstadt, de vice-premiers Vande Lanotte en Michel, de ministers-presidenten van de Gemeenschappen en Gewesten waren zeer moeilijk en slopend. Ook de Costa-voorzitters Moureaux (PS) en Vankrunkselven (VU&ID)

werden betrokken, waardoor ook de VU&ID mee aan de onderhandelingstafel zat. Na bijna twintig uur onafgebroken onderhandelen werd overeenstemming bereikt over een communautair compromis, het uiteindelijke Lambermontakkoord. Het Lambermontakkoord bevat een herziening van de financiering van Gemeenschappen en Gewesten, de regionalisering van de Gemeente- en provinciewet, een bevestiging van het Hermes-akkoord (regionalisering van landbouw en buitenlandse handel) en ten slotte de afspraak om delen van ontwikkelingsamenwerking over te hevelen.

Concreet gebeurde de uitvoering van het politieke Lambermontakkoord in de Bijzondere Wetten van 13 juli 2001. Eén over de overheveling van bovengenoemde bevoegdheidsdomeinen en een tweede over de financiering. Het overlegcomité van 22 maart 2001 keurt twee voorstellen van bijzondere wet goed over de bevoegdheidsoverdracht en de financiering. Daarnaast worden ook twee samenwerkingsakkoorden, over de plantentuin in Meise en over de EU vertegenwoordiging goedgekeurd. Deze worden vervolgens in Kamer en Senaat besproken. Er moest een tweederde meerderheid gevonden worden en er bestond geen zekerheid over de steun van de VU&ID-fractie. De PSC werd bereid gevonden de nodige steun te leveren in ruil voor een ratificatie van het minderhedenverdrag van de Raad van Europa en een amendement aan het Lambermontakkoord. Op 30 mei 2001 keurt de Senaat het ontwerp van Bijzondere Wet over de bevoegdheidsoverdracht goed (47 voor, 22 tegen en 1 onthouding). Op 19 juni 2001 keurt de kamercommissie voor herziening van de grondwet en hervorming van de instellingen bijzondere wet over de bevoegdheidsoverdracht goed. Op 29 juni 2001 keurt de kamer deze goed waarbij de vier VU&ID kamerleden voor stemmen. Op 5 juli 2001 aanvaardden de vertegenwoordigers van de zes regeringspartijen (VLD/PRL, PS/SP, Agalev en Ecolo) en VU&ID in de Costa het licht gewijzigde voorstel van bijzondere wet.

Er is vanuit de oppositie weinig weerwerk geboden met betrekking tot de regionalisering van landbouw. Voor de Boerenbond was de CVP in de oppositie een potentiële bondgenoot in de strijd tegen een ongewenste regionalisering, maar de interesse hier was erg beperkt. Er waren wel enkele parlementaire debatten zowel in de federale als de regionale parlementen. De politieke besluitvorming is onverwacht snel gepasseerd waardoor ook het parlement wat in snelheid genomen is om het dossier

grondig te bespreken op voorhand. Na de beslissing zijn er wel enkele vragen geweest over de uitvoeringsmodaliteiten. De grootste aandacht ging naar de dioxinecrisis en het gevaar voor de volksgezondheid.

De landbouwadministraties en -kabinetten op federaal en regionaal niveau zijn niet betrokken geweest in de fase van besluitvorming. Ze vernemen via de media dat het Hermesakkoord een feit is. Een respondent getuigt: *'Het waren niet de regeringen, laat staan de landbouwkabinetten die hierover hebben onderhandeld, maar de regeringspartijen en hun toppolitici.'* (interviews 22 oktober en 7 november 2008 en 26 januari 2009) Dit is volgens sommige respondenten misschien gewoon eigen aan staatshervormingen dat de beslissingen op topniveau boven de hoofden van de betrokkenen worden genomen. Een respondent verwoordt het als volgt: *'Echt helemaal uit de lucht gevallen kwam de beslissing tot regionalisering niet, dat de regionalisering zo verregaand zou zijn had echter niemand verwacht.'* (interviews 22 en 24 oktober 2008). Meteen na de politieke beslissing heeft met de administraties en de kabinetten wel betrokken voor de verdere uitwerking van het akkoord en de implementatie ervan (de bevoegdheidsoverdracht dus) en om regelingen te treffen voor de overgangsfase.

> 6.2.3.2. *Attitude*

Globaal was de sfeer tijdens de onderhandelingen positief. Hoewel er geen nieuwe bevoegdheidsoverdrachten werden gevraagd, was landbouw één van de laatste beleidsdomeinen waar een regionalisering bespreekbaar was voor de Franstalige regeringspartijen. Aan Vlaamse zijde was landbouw op zich voor de regeringspartijen federaal en regionaal geen echte prioriteit. De christendemocraten hebben jarenlang het beleidsdomein gemonopoliseerd en werden met de verkiezingsnederlaag van 1999 na de dioxinecrisis naar de oppositie verwezen. De Vlaamse partijen wilden koste wat kost een nieuwe staatshervorming met bijkomende bevoegdheidsoverdracht. De regionalisering van landbouw was een optie om een globale deal te sluiten, welke er dan is gekomen in een nachtelijke onderhandeling tussen de top van de Belgische regeringspartijen.

Door het bestaan van symmetrische, congruente regeringen op de verschillende bestuursniveaus kon uiteindelijk in zeer besloten kring een globale package deal worden bereikt. Echt conflictueus is het regionaal

strategisch handelen van geen van beide regio's geweest. Het institutionele kader maakt het bereiken van een compromis met alle partijen noodzakelijk en dit werd dan ook bereikt. Precies omdat landbouw voor geen van alle regeringspartijen aan tafel een topprioriteit was kon hierover een akkoord worden gevonden. Voor een parlementaire tweederde meerderheid zijn er naar de PSC toe finaal nog enkele toegevingen gebeurd.

> 6.2.3.3. *Multi-level focus*

Een respondent verwoordt de verbazing die bij velen bestond over de keuze om een zo sterk geëuropeaniseerd beleidsdomein te regionaliseren als volgt:

'Men heeft ervoor gekozen om landbouw en buitenlandse handel te regionaliseren. Net die twee domeinen die ik allerminst zou regionaliseren! Er zijn zoveel andere domeinen te regionaliseren die dicht bij de mensen staan. Er is in Europa maar één echt Europees beleid en dat is het landbouwbeleid.' (interview 22 oktober 2008).

Een andere respondent getuigt: *'Dat was de stijl van Verhofstadt in zijn beginjaren: een beetje de bulldozerpolitiek: Hij besliste en het gebeurde, zonder hierover veel rekening te houden met de mening en kennis van de betrokkenen. Er werden hem wel argumenten tegen aangereikt en gewaarschuwd voor de Europese gevolgen van de regionalisering, maar daar werd geen rekening mee gehouden.'* (interview 31 oktober 2008).

Betrokken vanuit de landbouwadministraties, -kabinetten en -belangengroepen uitten hun bezorgdheid voor de gevolgen van de regionalisering voor het Belgische Europabeleid. Om hieraan tegemoet te komen is al vrij snel na de formele politieke beslissing een beleidsoptie uitgewerkt om een goed werkend Belgisch Europabeleid te behouden na de regionalisering. De concrete uitwerking hiervan vindt u onder punt 6.3.2 van dit rapport.

De beslissing is snel genomen en was deel van een totaalpakket. Het is dan misschien ook niet verwonderlijk dat met een heel aantal aspecten geen rekening is gehouden. Het was een relatief kleine sector met een beperkt politiek gewicht en waarbij niemand echt tegen de regionalisering gekant was. Een akkoord was noodzakelijk om de VU&ID in de Vlaamse regering te houden en landbouw was de pasmunt om dit akkoord te bereiken. Men

moest op zoek naar beleidsdomeinen waarvoor ook in Wallonië een draagvlak bestond om ze te regionaliseren. Zo is men bij landbouw beland. De beslissing is dus voornamelijk vanuit een binnenlandse agenda genomen met een zeer beperkte invloed van de meerlagige bestuurscontext van Europese integratie. *'Landbouw bleek de uitkomst om de politieke drang tot regionalisering die bestond te sussen. Landbouw was geen prioriteit voor de meeste partijen, vandaar dat dit een uitweg was.'* (interview 31 oktober 2008).

> 6.2.4. Implementatie

> 6.2.4.1. Algemeen

De implementatiefase is de fase van uitvoering, volgend op de besluitvorming die door de politieke actoren is gebeurd. In de meeste gevallen vinden er ook in deze fase nog belangrijke politieke en ambtelijke onderhandelingen plaats over de uitvoeringsmodaliteiten van de politieke beslissing. Dit was bij de regionalisering van landbouw zeker zo. De omzetting van de tekst van het Hermesakkoord zorgde nog voor heel wat discussie. Binnen de betrokken administraties en kabinetten bestonden er verschillende interpretaties. Er waren de maximalisten die zoveel mogelijk willen regionaliseren tegenover de minimalisten die zo veel mogelijk federaal wensen te houden, onder meer door een zo uitgebreid mogelijke invulling van het FAVV. Voor de uitwerking werd er voornamelijk onderhandeld onder het leiderschap van het federale ministerie met vertegenwoordigers van de Gewesten. Er werd een werkgroep opgericht om de principebeslissing uit te werken en de implementatie vlot te laten verlopen. Deze werkgroep moest de potentiële problemen inventariseren en de samenwerkingsprotocols uitwerken. Verschillende overlegstructuren werden in het leven geroepen om de overheveling van het bevoegdheidsdomein vlot te laten verlopen. Door al dit overleg tussen de federale overheid en de Gewesten is de implementatiefase globaal vrij vlot verlopen.⁹

⁹ Voor een gedetailleerd overzicht van de implementatie verwijzen we graag naar Vanhee, Dieter, and Annie Hondegem. 2009. "Impact van de staatshervorming op de vlaamse

Bepaalde actoren aan Waalse zijde hadden commentaar op de enorme kost die de regionalisering zou meebrengen. De verdeelsleutels voor de overheveling van budgetten zijn uiteindelijk in het voordeel van Wallonië uitgedraaid, maar toch was de enorme budgettaire hap voornamelijk in Wallonië moeilijk te verteren. De opsplitsing van expertise is zeker een feit geweest. Bij de verdeling van personeel werd louter rekening gehouden met de taal en niet met de expertise van de ambtenaren. Het duurde ook een tijdje voor deze tekorten opnieuw werden ingevuld. Alle respondenten getuigden unaniem dat de regionalisering uiteindelijk vlot is verlopen, dat de samenwerking tot op vandaag relatief goed werkt en dat dit te danken is aan de loyaliteit van de ambtenaren die steeds in het belang van de landbouwers goed meewerkten.

De bijzondere wetten treden op 1 januari 2002 in werking. Op dit moment was de overheveling van personeel nog niet gebeurd en werd er geopteerd voor een transitieperiode waarvoor men bijzondere afspraken maakte. Van januari 2002 tot oktober 2002 werd gewerkt volgens afspraken die in het samenwerkingsprotocol van 12 maart 2002 zijn opgenomen.

Op het moment dat er betrokkenheid is vanuit het beleidsdomein zelf, met name vanuit de administratie en vanuit de landbouwkabinetten komt de bezorgdheid over de continuïteit van de Belgische vertegenwoordiging op het EU niveau duidelijker naar de voorgrond. Zeer snel na de politieke beslissing tot regionalisering is het besef gegroeid dat precies omwille van de belangrijke Europese inbedding van het landbouwbeleid permanent overleg nodig was tussen de regio's enerzijds, maar ook met de federale overheid anderzijds. Een heel aantal aspecten zoals voedselveiligheid, gezondheid, dierenwelzijn en anderen zijn namelijk federale bevoegdheden gebleven. Overleg tussen de Belgische Gewesten en met de Federale overheid is noodzakelijk omdat voor de regionale bevoegdheden steeds een gemeenschappelijk standpunt moet worden gecoördineerd dat als Belgisch standpunt in de Europese Raad wordt verdedigd.

administratie. Een analyse van de overdracht landbouw naar aanleiding van de vijfde staatshervorming." ed. S. B. O. Vlaanderen. Leuven: KULeuven.

> 6.2.4.2. *Attitude*

Overgangperiode is relatief vlot en in een collegiale en coöperatieve sfeer verlopen. De ambtenaren kenden elkaar persoonlijk en iedereen handelde in het belang van de Vlaamse of Waalse boeren. Spanningen ontstonden op het moment dat de budgetten moesten worden verdeeld. Op dat moment werd het handelen van beide regio's een stuk conflictueuzer (interviews 22 oktober en 4 november 2008 en 3 februari 2009). Zowel Vlaamse als Waalse respondenten getuigen dat het Waalse Gewest een relatief grote brok van het budget in de wacht heeft weten te slepen.

Tijdens het Belgische voorzitterschap van 2001 was het landbouwbeleid in volle transitie. De politieke beslissing was genomen, maar de uitvoering was nog niet rond. Het merendeel van de ambtenaren zat nog in Brussel, maar werkte voor de Gewesten. Ondanks de nieuwe situatie, zowel voor de Belgische delegatie als tov de andere lidstaten, is het algemeen erg vlot verlopen. Net op het moment dat België het Europese voorzitterschap in 2001 waarnam, nam minister Neyts het woordvoederschap van Gabriëls over. De werking met een federale woordvoerder voor een hoofdzakelijk geregionaliseerd beleidsdomein creëerde wat verwarring, maar alle betrokken ministers, Vera Dua (Vlaams), José Happart (Waals) en Annemie Neyts (federaal), zijn tevreden over de werking van de Belgische vertegenwoordiging in de Raad. De regionale ministers getuigen dat Neyts dit van in de beginfase zeer goed heeft aangepakt en de ruimte liet voor de regionale ministers om hun rol te spelen. Hierdoor creëerde ze een goodwill bij de Gewesten om loyaal mee te werken. Er werd erg loyaal samengewerkt en de gewestministers waren tevreden over de verwoording van hun gemeenschappelijk standpunt. De Vlaamse landbouwminister getuigt: *'We hadden wel snel door dat we veel proactiever dan vroeger moesten werken.'*

> 6.2.4.3. *Multi-level focus*

De afspraken over de coördinatie voor Europese standpunten na de regionalisering vallen terug op de bestaande Europese coördinatietaken van vóór de regionalisering. De principes voor het Belgische Europabeleid zijn vastgelegd in het samenwerkingsakkoord van 1994. Op het moment van de regionalisering hadden de Gemeenschappen en Gewesten in België al enkele jaren ervaring met het vinden van gemeenschappelijke standpunten. Voor

de reeds geregionaliseerde landbouwaspecten werden de Gewesten namelijk ook al betrokken in de Europese standpuntbepaling en -verdediging. Men beseftte maar al te goed dat het ontbreken van een standpunt een technische onthouding in de Raad betekent. Met zo'n onthouding kan België niet langer deelnemen aan de besluitvorming en wordt met het Belgische standpunt of argumenten geen rekening gehouden.

Een belangrijk samenwerkingsakkoord is dit van 18 juni 2003 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot de uitoefening van de geregionaliseerde bevoegdheden op het gebied van landbouw en visserij. Bij dit samenwerkingsakkoord hoorde een vademecum dat onder meer voorzag in de oprichting van een landbouwbureau en het woordvoerderschap in het speciaal comité voor de landbouw, het SCA, regelt (Samenwerkingsakkoord van 18 juni 2003). Dit vademecum is echter nooit goedgekeurd omdat geen akkoord werd bereikt over dit woordvoerderschap in het SCA. In het goedgekeurde samenwerkingsakkoord staat vermeld dat de partijen zich engageren om het bijhorende vademecum uit te werken. De Gewesten nemen sindsdien het woordvoerderschap waar en er is nooit een formele verdere uitwerking gekomen. Nogal snel na de beslissing om het federale departement voor landbouw te ontbinden werd gedacht aan het opnieuw creëren van een federale dienst. Een soort coördinatiebureau dat de input vanuit de Gewesten in het Belgische EU standpunt zou garanderen. Dit orgaan zou moeten functioneren als een autonoom bureau onder de gemengde interministeriële bevoegdheid. De bijzondere wet van 13 juli 2001 (B.S. 3 augustus 2001) vermeldt de verplichting tot overleg tussen de federale overheid en de gewestregeringen ter voorbereiding van de onderhandelingen, de besluiten en de voortgangsbewaking van de activiteiten van de Europese instellingen met betrekking tot het landbouwbeleid. Daarnaast ook voor alle handelingen die een weerslag kunnen hebben op het landbouwbeleid. Het is dus duidelijk dat een structuur moest worden gecreëerd die technisch en politiek overleg tussen de Gewesten en federale overheid in deze mogelijk maakt. Het voorstel werd gedaan om, naar analogie van wat al jaren voor leefmilieu bestaat, een interministeriële Conferentie voor het Landbouwbeleid op te richten. Na de regionalisering heeft men ervoor gekozen om de mensen die de Europese stoelen in allerlei vergaderingen en comités als expert bevolkten te laten verderwerken, maar dan in de functie van regionaal ambtenaar.

In het nummer van Qua Vadis, de nieuwsbrief waarmee het federaal ministerie de administratie informeert over de hervorming staat volgend fragment: *'Soms lijkt het erop dat een meerderheid van de regeringleden het Belgisch voorzitterschap van de EU (van juni tot december 2001) te belangrijk vindt voor het imago van ons land om voor het einde daarvan te beginnen met het overhevelen van diensten en personeel'*¹⁰ Dit wijst erop dat het Europese voorzitterschap van de EU dus wel een rol heeft gespeeld in de timing voor de uitvoering van de landbouwregionalisering.

Het is dus pas in de fase van implementatie dat in het strategisch handelen van beide Gewesten echt een multi-level focus is te onderscheiden. De concrete uitwerking van de aanpassingen aan de Belgische coördinatie en implementatie-afspraken voor het Europabeleid worden behandeld onder punt 6.3 van dit onderzoeksrapport.

> 6.2.5. *Evaluatie*

> 6.2.5.1. *Algemeen*

De vraag of het landbouwbeleid in België is verbeterd door de regionalisering wordt door de respondenten niet eenduidig beantwoord. Een meerderheid bevestigt dat de slagkracht van de administratie is verhoogd en het beleid nu beter kan worden afgestemd op de noden van de landbouwers. Waar wel overeenstemming over bestaat is de bijkomende kost die de regionalisering heeft gegenereerd. Nieuwe aanwervingen in de Gewesten waren nodig door de opsplitsing van expertise. Na de regionalisering heeft België in feite een dubbel expertencorps in de Gewesten. Ook naar ICT en algemene organisatie toe was er een belangrijke extra kost. Dat regionaliseren geld kost was al uit de vroegere staatshervormingen gebleken.

Een belangrijke implicatie van het regionaliseren van een beleidsdomein waarvan de Europese Unie de beleidslijnen uitzet, zeker in een bipolair federaal systeem als het Belgische zonder een hiërarchie van bevoegdheden, is de noodzaak tot consensusbesluitvorming. Het is zeker zo dat er sinds de regionalisering veel meer moet worden vergaderd en

¹⁰ Ministerie van Middenstand en Landbouw, Quo Vadis nummer 4 van augustus 2000.

gecoördineerd. Zowel voor de afstemming van het beleid in de binnenlandse context als voor de voorbereiding van Belgische standpunten voor het Europese niveau. In de implementatiefase van dit dossier is deze coördinatie uiteindelijk zeer vlot gelopen.

Het beleidsproces in zijn geheel wordt door de respondenten niet eenduidig als positief ervaren. Algemeen zijn de gevolgen van de regionalisering onvoldoende ingeschat en was de voorbereiding ondermaats. De beslissing om het landbouwbeleid te regionaliseren was deel van een globale package deal waarbij geen beroep is gedaan op domeinspecifieke experts. Tijdens de implementatiefase doken er daarom een aantal problemen op waarop onvoldoende is geanticipeerd. Daarbij kwamen dan nog verschillende ministerwissels, zowel federaal als regionaal, kort na de regionalisering. Een respondent verwoordt het als volgt: *'Mijn impressie is dat er globaal weinig sprake is geweest van een 'strategie''. Men heeft steeds oplossingen gezocht voor problemen die zich aandienen als gevolg van de politieke beslissing om te regionaliseren zonder daar op voorhand veel strategisch over te hebben nagedacht.'*

> 6.2.5.2. *Attitude*

De vijfde staatshervorming is (voorlopig) de laatste waarin men tot besluitvorming is gekomen. De zesde ronde van staatshervorming die is aangevat in 2007 heeft op het moment van deze publicatie nog geen concrete resultaten opgeleverd. De financiële middelen waren ten tijde van de vijfde staatshervorming nog voorhanden om de regionalisering verteerbaar te maken voor alle betrokkenen.¹¹ Hoewel de Waalse regeringspartijen in de fase van agendasetting en beleidsformulering nooit hebben verklaard vragende partij te zijn voor regionalisering tout-court was een akkoord wenselijk om de financiële problemen in de Franse Gemeenschap op te lossen en was landbouw één van de (laatste)

¹¹ De financieel krappe positie van de federale regering anno 2007 is een belangrijke verklaring voor de moeizaamheid waarmee de gesprekken naar een eventuele zesde staatshervorming verlopen.

beleidsdomeinen waarvoor bij verschillende Waalse partijen wel een vraag naar meer autonomie bestond.

Een belangrijke factor in de besluitvorming over de vijfde staatshervorming is de politieke constellatie van symmetrische en congruente regeringen op de verschillende bestuursniveaus. Hierdoor is het mogelijk om met een handvol mensen, namelijk de toppolitici uit de regeringspartijen, een compromis te vinden. Wanneer deze politieke factor ontbreekt duiken er naast de partijrelaties ook intergouvernementele relaties op. Dit maakt het onderhandelingsproces veel complexer en brengt een ongelijke verdeling van informatie met zich mee.

Door een loyale houding bij alle betrokkenen is de implementatie van de bevoegdheidsoverdracht van landbouw vrij vlot verlopen. In de praktijk loopt de samenwerking tot op vandaag behoorlijk, temeer omdat het bereiken van een compromis in het belang van allen is. In de bijzondere wet is de verplichting om samen te werken opgenomen en in de praktijk is dit hoogstnoodzakelijk. De vrees bestaat wel bij sommige respondenten dat dit moeilijker zal worden in de toekomst naarmate de preferenties van de regio's door eigen dynamismen uit elkaar groeien en de ambtenaren die elkaar van vroeger goed kenden en vlot samenwerkten steeds schaarser worden. Globaal is het strategisch handelen zowel van Vlaanderen als van Wallonië terug te vinden op de non-conflictueuze helft van het continuüm, hoewel er zijn momenten waarin de strategie conflictueuzer was dan op andere momenten. De fase van beleidsformulering was het meest conflictueus, gevolgd door de agendasetting en besluitvormingsfase. Ten slotte is het strategisch handelen in de fase van implementatie voor beide regio's het minst conflictueus geweest.

> 6.2.5.3. *Multi-level focus*

Globaal is de multi-level focus in het Vlaamse en Waalse strategisch handelen eerder beperkt geweest in het kader van de regionalisering van landbouw. Er is in eerste instantie erg weinig rekening gehouden met de belangrijke Europese dimensie van dit beleidsdomein. Snel na de politieke beslissing om te regionaliseren kwam het besef dat de nood aan coördinatie en dus een aantal zaken opnieuw samen doen (zowel regio's onderling als tussen de bestuurslagen) groot was. In de fases van agendasetting en beleidsformulering is de multi-level-focus eerder beperkt. Deze komt pas

echt naar de voorgrond op het moment in de implementatiefase dat oplossingen moeten worden gezocht voor problemen die zich opdringen. Het waren voornamelijk landbouwexperten in de administraties of in de belangenorganisaties die als eerste de belangrijke gevolgen voor de Belgische belangenvertegenwoordiging in de Europese landbouwbesluitvorming inzagen en hiervoor waarschuwden. De politieke actoren die vanuit de Gewesten en de Federale overheid aan zet waren in de staatsvorming handelden voornamelijk vanuit een binnenlandse agenda en hadden pas na de politieke compromisbesluitvorming oog voor de gevolgen van het ingebed zijn in een meerlagige bestuurscontext.

Sommige respondenten vrezen dat naar de toekomst toe wanneer de communautaire spanningen op de spits worden gedreven het mogelijk is dat intern-Belgische onenigheid zich doorzet naar het Europese niveau. Zo zou de ene regio bijvoorbeeld de andere een hak kunnen zetten door een noodzakelijke maatregel voor één regio te blokkeren of het ene dossier met het andere te koppelen. Vandaag gebeurt het wel al dat bijvoorbeeld in moeilijke onderhandelingen over de verdeling van de enveloppe voor landbouw andere dossiers als de verdeling van de structuurfondsen worden gekoppeld (interview 4 november). Maar op zich verzwakt deze interne Belgische onderhandelen de standpuntbepaling naar Europa toe vandaag nog niet. De preferenties van de twee grote Gewesten, Vlaanderen en Wallonië (het Brussels Hoofdstedelijk Gewest speelt slechts in zeer geringe mate mee in de coördinatie door het beperkte aantal landbouwactiviteiten), gaan over een aantal thema's steeds verder uit elkaar liggen. Bijvoorbeeld over ggo's en melkquota is het bereiken van een consensus voor de Raad steeds moeilijker. Dit zal in de toekomst minder eenvoudig worden, ook omdat de ambtenaren uit het federale tijdperk die elkaar nog goed kenden en vlot beide landstalen beheersen beginnen te verdwijnen.

'Er zijn nooit drama's gebeurd, maar het is er zeker niet eenvoudiger op geworden.' (interview 7 november 2008).

'De toenmalige commissaris Fishler en andere EU ambtenaren konden moeilijk begrijpen waarom een lidstaat een zo sterk geëuropeaniseerd beleidsdomein regionaliseerden. Destijds stonden een aantal belangrijke strategische beslissingen over landbouw op de Europese agenda, die bijna systematisch bilaterale onderhandelingen tussen de lidstaten en de EU inhielden. De eerste maal dat de Belgische delegatie met drie ministers op

een dergelijke bilaterale onderhandeling verscheen, net na de politieke beslissing in België, wist met niet wat men zag bij de Commissie. De commissaris overloopt dan het voorstel en vraagt of België opmerkingen heeft. De onwennigheid en ongecoördineerdheid van de Belgische delegatie in het begin was erg negatief voor de geloofwaardigheid, slagkracht en dus de facto macht van de Belgische onderhandelaars. Een federale minister zonder echte portefeuille die woordvoerder wordt van gewestelijke materies is een bizarre situatie. Het is wel zeer belangrijk en noodzakelijk dat er één woordvoerder naar de Commissie toe is, de federale woordvoerder dus (interview 4 november 2008)'

Er bestaat geen eensgezindheid onder de respondenten of de stem van België in de Raad van Ministers (RvM) verzwakt is door de regionalisering. De meerderheid heeft een vermoeden van wel. Deze inschatting is moeilijk te maken omdat de context van Europese onderhandelingen zelf sterk gewijzigd is om een aantal redenen. Het aantal lidstaten is sterk uitgebreid met als gevolg een daling van de relatieve beslissingsmacht van één lidstaat, zeker een kleine als België. Daarnaast is het Europese landbouwbeleid zelf grondig gewijzigd waarbij een overheveling van pijler 1 (markt- en prijsbeleid) naar pijler 2 (plattelandsbeleid) heeft plaatsgevonden. Omdat in het plattelandsbeleid veel cofinanciering wordt gebruikt is dit regionaal toe te passen en is er veel meer flexibiliteit in de uitvoering van dit beleid. Er wordt dus een minder ingrijpend economisch landbouwbeleid gemaakt dan vroeger het geval was.

Niet enkel in de formele Raadsformatie, maar zeker ook in de wandelgangen en informele contacten waar een belangrijk deel van de onderhandelingen plaatsvinden heeft België volgens verschillende respondenten wel aan slagkracht verloren. In een uitgebreide Unie worden deze informele contacten steeds belangrijker, maar dit wordt door de Belgische versnippering moeilijker. Een respondent maakt volgende analyse: *'Omdat in België een normenhiërarchie ontbreekt is er geen garantie op een goede belangenverdediging onafhankelijk van politieke spelletjes. Omdat er een consensus moet worden gevonden in België en daarnaast de bipolariteit speelt komen we soms voor moeilijke situaties. Je kunt veel macht uitoefenen en coalities sluiten als je weet wat je wil. Regionalisering betekent dat het Belgische standpunt een compromis is. Met twee regio's en een federaal woordvoederschap moet men, ook in nachtelijke onderhandelingen bij discussie of wijziging van het voorstel steeds*

terugkoppelen naar de Gewesten, die er vaak niet meer zijn. (interview 24 oktober 2008).

Wanneer de Belgische standpunten die worden bereikt niet meer als bevredigend worden ervaren door de Gewesten zal de kans op directe informele lobby vanuit de Gewesten naar de andere lidstaten, andere regio's of Europese instellingen toe toenemen. Hierbij kan wel het probleem ontstaan dat naar een regionale actor niet op dezelfde manier wordt geluisterd dan naar een nationale. Vlaanderen zal daarbij eerder naar Nederland neigen, Wallonië naar Frankrijk. Verschillende respondenten getuigen dat ze dit vandaag al zien gebeuren. Boerenorganisaties hebben deze 'natuurlijke coalitiepartners' al gevonden en onderhouden al nauwe contacten. De boerenorganisaties zoeken deze coalities omdat ze ervaren dat het platform van 27 nationale boerenorganisaties niet optimaal functioneert.

> **6.3. Binnenlandse institutionele hervorming: Vijfde Belgische staatshervorming en hervormingen inzake de Belgische coördinatie en implementatie van het EU-beleid**

> **6.3.1. Inleiding**

Het Belgische coördinatiesysteem voor de standpuntbepaling en vertegenwoordiging in de Europese Raad en andere comités is vastgelegd in het *Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie* (later SA) dat op 8 maart 1994 het levenslicht zag. Dit SA was een noodzakelijk gevolg van de botsing van het Belgische constitutioneel principe van in foro interno, in foro externo met het Europese principe van eenheid van staat. Hieronder beschrijven we eerst de Belgische situatie om vervolgens de Europese context te schetsen die aanleiding gaven tot het specifiek Belgische systeem voor coördinatie en implementatie van het EU-beleid.

De Belgische staatshervorming van 1993 maakte van België een duale federale staat met een verregaande bevoegdheidsverdeling waarbij de Gemeenschappen en Gewesten over een volledige wetgevende en uitvoerende autonomie beschikken voor de eigen bevoegdheden. Daarnaast wordt het federale België gekenmerkt door het ontbreken van een

normenhiërarchie tussen de verschillende bevoegdheidsniveaus. De Belgische grondwet stelt in art. 167 dat de koning (de facto de federale regering) de leiding heeft over de buitenlandse betrekkingen (waaronder ook het Europese beleid ressorteert), onverminderd de bevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten om de internationale samenwerking te regelen, met inbegrip van het sluiten van verdragen, voor de aangelegenheden waarvoor zij door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn. De Gemeenschaps- en Gewestregeringen sluiten, ieder wat haar betreft, de verdragen die betrekking hebben op de aangelegenheden waarvoor hun Raad bevoegd is. Dit is het zogenaamde *inforo interno inforo externo* principe stelt dat zowel de federale overheid als de Belgische deelstaten verantwoordelijk zijn voor het formuleren en uitvoeren van een eigen buitenlands beleid voor die beleidsdomeinen waarvoor ze binnenlands bevoegd zijn. Het *inforo interno inforo externo* principe werd in 1988 geformuleerd¹², maar de bijzondere uitvoeringswetten die de effectieve toepassing van het principe toelaten zijn pas in 1993 en 1994 gerealiseerd. In België was de behoefte aan een coördinatiesysteem groot, zeker in vergelijking met systemen die niet gekarakteriseerd zijn door een duaal niet-hiërarchisch centripetaal federalisme. Samenwerking met de centrale overheid of vertegenwoordiging van de deelstaten op het federale niveau is per definitie minder uitgewerkt in dit soort federale systemen, precies omdat dit omwille van de exclusiviteit van bevoegdheden weinig noodzakelijk is (Beyers en Bursens 2006).

Met het verdrag van Maastricht wijzigde het artikel 146 van het EEG-verdrag waardoor het voor deelstaatministers mogelijk werd om rechtstreeks deel te nemen aan Raadsformaties. Federale lidstaten als België en Duitsland hebben naar aanloop van het Verdrag van Maastricht actief gelobbyd omdat hun binnenlandse structuren niet langer compatibel waren met de stringente Europese regels mbt vertegenwoordiging in de Raad. Door de verregaande regionalisering van bevoegdheden die deze federale lidstaten kennen, was de beperking dat enkel ministers uit de nationale regering als Raadsvertegenwoordigers konden optreden problematisch. Het nieuwe artikel 146 stelt dat vertegenwoordigers van lidstaten in de Raad van ministerieel niveau moeten zijn, ongeacht ze regionaal dan wel nationaal

¹² In 1988 werd het principe ingevoerd voor de Gemeenschappen en in 1993 uitgebreid naar de Gewesten.

minister zijn. Deze vertegenwoordiger van de lidstaat in de Raad moet gemachtigd zijn om de gehele lidstaat te binden en het nationale standpunt vertegenwoordigen waarbij het totale stemmenaantal van de lidstaat ondeelbaar is. Aan het internationale staatsrechtelijke principe van *eenheid van staat* werd dus niet geraakt. De Europese Unie mengt zich niet in de binnenlandse coördinatiemechanismen die worden opgezet om met dit nieuwe gegeven van deelstatelijke inbreng rekening te houden.

Deze Belgische mogelijkheid dat de verschillende entiteiten een eigen buitenlands beleid kunnen voeren botst met het Europese principe van eenheid van staat. Hoewel de Belgische Gemeenschappen en Gewesten autonome bevoegdheden hebben, ook op het vak van buitenlands beleid, kunnen ze binnen de Europese Unie strikt genomen geen eigen beleid voeren door het principe van eenheid van staat. Om het door Europa vereiste gezamenlijke Belgische standpunt te vormen bestond de noodzaak om een vertegenwoordiging- en coördinatiesysteem voor het Belgische Europabeleid uit te werken. Dit heeft formeel vorm gekregen in het SA van 1994. Het SA regelt de intern Belgische coördinatie en participatie aan de Europese besluitvorming houdt hierbij rekening met zowel de formaties van de RvM op Europees niveau en de bevoegdheidsverdeling binnen België.

In het kader van de vijfde staatshervorming is het Belgische systeem van coördinatie en participatie aan de Europese beleidscyclus niet expliciet behandeld. Toch wordt dit aspect in dit onderzoek belicht omdat we in het kader van het internationaal comparatief onderzoek in elke van de bestudeerde binnenlandse staatshervormingen concreet op zoek gaan naar aanpassingen aan de binnenlandse organisatie van het Europabeleid. In twee van de gekozen cases wordt het kader voor het Europabeleid in zn geheel formeel opgezet (Spanje en VK), in de twee andere bestudeerde lidstaten zijn er aanpassingen (België en Duitsland) die soms, zoals in de vijfde Belgische staatshervorming, een noodzakelijk gevolg zijn van binnenlandse bevoegdheidsverschuivingen die plaatsvonden.

Omdat we geen belangrijke verschuivingen opmerken in het strategisch handelen van Vlaanderen en Wallonië doorheen de verschillende fases van de beleidscyclus, bespreken we dit dossier globaal en niet opgesplitst volgens beleidsfases, zoals we wel deden voor de regionalisering van landbouw eerder in dit rapport. Relatief snel na de politieke beslissing om te regionaliseren is een politiek akkoord bereikt over wat te doen met het

Belgische systeem van coördinatie en participatie inzake het Europese landbouw- en visserijbeleid. Hieronder bespreken we daarom eerst algemeen het verloop van het dossier om vervolgens in te zoomen op de twee aspecten van strategisch handelen voor de beide betrokken regio's, namelijk Vlaanderen en Wallonië.

> **6.3.2. *Wijzigingen aan samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 als gevolg van de vijfde staatshervorming***

> **6.3.2.1. *Algemeen***

Het wijzigen van een SA is niet eenvoudig omdat hierover het akkoord van zowel federale overheid als van elke Gemeenschap en Gewest is vereist. Het SA kwam tot stand na de staatshervorming van 1993. Belangrijke verschuivingen in de Belgische bestuursstructuren, maar ook in het Europese bestuurskader maken aanpassingen wenselijk en soms noodzakelijk. Dat er een wijziging nodig was naar aanleiding van de bevoegdheidsoverdracht door de vijfde staatshervorming was duidelijk. Het landbouwbeleid werd een hoofdzakelijk Gewestelijke materie en de landbouwadministratie op federaal niveau werd ontbonden. Hoewel er een federale minister (eerst staatssecretaris en later minister) werd behouden, was een belangrijkere rol voor de Gewesten in de voorbereiding en standpuntverdediging in het Europese landbouwbeleid vanzelfsprekend.

Voor we de wijzigingen bespreken, is het nuttig om de algemene visie achter dit SA kort te schetsen.¹³ Het SA bevat regels over de bepaling van een gemeenschappelijk Belgisch standpunt en over de samenstelling van de Belgische delegaties op Europese fora. Voor de bepaling van het standpunt in de RvM speelt de 'Bestuursdirectie Europese Zaken' van de federale overheidsdienst Buitenlandse Zaken (DGE) een centrale rol. In deze vergadering zijn alle bevoegden vanuit het federale, het gewest- en het

¹³ Een uitgebreide beschrijving van het Belgische systeem van coördinatie en participatie aan de Europese beleidscyclus is terug te vinden in: Baetens, Marleen, and Peter Bursens. 2005. *De Europeanisering van de bestuurlijke structuur en cultuur in Vlaanderen en België. Coördinatiemechanismen en aandacht voor de Europese beleidsvorming op administratief en politiek niveau*. Edited by Sbov Vlaanderen. Antwerpen: Universiteit Antwerpen.

gemeenschapsniveau vertegenwoordigd. Deze vergadering tracht een consensus te vinden en bepaalt de Belgische standpunten op de RvM. In principe heeft zowel de federale overheid als elke Gemeenschap of Gewest staat een veto. Dit is het gevolg van het ontbreken van een normenhiërarchie in het Federale België. Wanneer deze geen consensus vindt kan het dossier op de Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid (ICBB) of in laatste instantie op het Overlegcomité komen om alsnog een consensus te vinden. Bij het ontbreken van een consensus volgt een technische onthouding van België in de RvM. Uniek aan de Belgische situatie is dat geen enkele actor finaal een standpunt kan afdwingen, want de consensusregel geldt ook binnen het ICBB en het Overlegcomité. Er bestaat wel een ongeschreven regel dat enkel entiteiten die binnenlandse bevoegdheid hebben over het dossier dat ter tafel ligt mee over het Belgische standpunt beslissen. Daarnaast is de druk om tot een standpunt te komen zeer groot omdat geen standpunt België een rol in de Europese onderhandeling ontnemt. Het SA voorziet daarnaast een de mogelijkheid tot sectorale coördinatie, dewelke in het landbouwbeleid sterk is uitgewerkt.¹⁴ Naast de standpuntbepaling regelt het SA ook de vertegenwoordiging van België in de RvM. De vertegenwoordiging is georganiseerd in overeenstemming met de verschillende raadsformaties van de RvM enerzijds en de bevoegdheidsverdeling in België anderzijds. Er wordt gewerkt met een systeem van delegatieleiders en assessoren. Het SA van 1994 voorziet in een toerbeurtregeling waardoor volgens een zesmaandelijks ritme alle deelstaten worden betrokken. De bijlagen 1 en 2 van het Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 verdelen de Europese RvM in vier Raads categorieën, waarvoor andere vertegenwoordigingsregels gelden. In categorie I en II is er een overwicht van federale bevoegdheden, waardoor er voor Raadsformaties in categorie I met exclusief federale vertegenwoordiging en in categorie II met een federale vertegenwoordiger en een regionale (roterende) assessor wordt gewerkt. In categorie III en IV is er een overwicht van deelstaatbevoegdheden, waardoor er in het eerste geval een deelstaatvertegenwoordiger is met een federale assessor en in het

¹⁴ Voor een uitgebreid overzicht van de sectorale coördinatie voor landbouw verwijzen we graag naar: Van Reybroeck, Elisabeth, and Peter Bursens. 2003. "Europeanisering van Vlaanderen: een doorlichting van de bestuurlijke structuren." Antwerpen: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.

tweede geval (categorie IV) geldt een exclusieve deelstaatvertegenwoordiging. Ingevolge de Lambermontakkoorden werd deze verdeling gewijzigd. Concreet wordt aan het SA in artikel 7 een derde paragraaf toegevoegd die stelt dat voor de Raad Landbouw en de Raad Visserij geen rotatieprincipe geldt. Er worden ook twee nieuwe categorieën toegevoegd. Namelijk categorie V: exclusieve machtiging van één Gemeenschap of Gewest (hierbinnen valt de Raadsformatie visserij waarvoor de vertegenwoordiging exclusief Vlaams is) en categorie VI: federale vertegenwoordiging bijgestaan door gefedereerde entiteiten, waarbij het rotatiesysteem niet van toepassing is (hierbinnen valt de landbouwraad). Een federale staatssecretaris zal het Belgische standpunt blijven vertolken dat echter inhoudelijk gecoördineerd wordt door de Gewesten, die beide als assessoren optreden. Daarnaast wordt ook een dienst van gedetacheerde ambtenaren van de Gewesten ingesteld bij de Permanente vertegenwoordiging van België bij de Europese Unie ter ondersteuning van de besluitvorming inzake landbouwbeleid in de RvM en in de comités van de RvM en van de Europese Commissie. Als de Gewesten geen akkoord bereiken moet België zich technisch onthouden. Deze herziening wordt op 9 maart 2001 door het overlegcomité goedgekeurd. Het SA van 8 maart 1994 is op 13 februari 2003 formeel herzien als gevolg van de bevoegdheidsoverdracht in de bijzondere wet van 13 juli 2001.

> 6.3.2.2. *Attitude*

De wijziging is zeer snel na de politieke beslissing om te regionaliseren op de agenda gekomen. Op 5 april is de politieke beslissing tot regionalisering van het landbouwbeleid genomen. Op de Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid (ICBB) van 4 mei 2000 is de noodzaak van een aanpassing van het SA besproken. Zowel het Waalse als het Vlaamse Gewest hebben snel op deze hervorming aangestuurd. Ook bij de federale regering bestond eveneens de wens om snel een goede oplossing te vinden. Een bijzonderheid was het Belgische voorzitterschap van de EU dat in de tweede helft van 2001 plaatsvond. Op dat moment was de politieke beslissing (het Hermesakkoord van 5 april 2001) genomen, maar de uitvoering van de Lambermontakkoorden was nog niet rond. Toch werd al gewerkt met een belangrijke inspraak voor de Gewestministers voor landbouw. Dit alles is in een zeer coöperatieve en loyale sfeer verlopen (interviews 31 oktober 2008, 6 februari en 9 februari 2009).

De betrokkenen getuigen dat beide Gewesten een federale woordvoerder als een goede oplossing vonden om de continuïteit in dit belangrijke Europese beleidsdomein te bewaren. De twee betrokken Gewesten wensten daarnaast wel een belangrijkere rol gezien de verregaande interne bevoegdheidsverschuiving. In de fase van beleidsformulering worden de verschillende opties om het beleidsprobleem op te lossen geformuleerd en afgewogen. Er waren enkele opties, zoals een regionaal roterend woordvoederschap met een federale assessor of de optie (die het uiteindelijk heeft gehaald) met een federale woordvoerder en twee regionale assessoren. De oplossing van twee assessoren vond vrijwel meteen steun in beide Gewesten. De preferenties vooraf waren erg gelijklopend voor de verschillende partijen en ook de wil om snel tot een goed resultaat te komen was overvloedig aanwezig. In dit dossier is het strategisch handelen van zowel Vlaanderen als Wallonië als niet-conflictueus te beschouwen. Landbouw is na de Lambermonthervorming in hoofdzaak een Gewestmaterie. Toch is gekozen om landbouw in een nieuwe categorie onder te brengen waar een federale minister het woord voert en twee assessoren, namelijk de Vlaamse en Waalse minister hem bijstaan. De reden waarom een nieuwe categorie werd gecreëerd is dubbel. Enerzijds wenste men de continuïteit in het woordvoederschap te behouden en is de optie genomen voor een federale woordvoerder. In de eerste plaats omdat er na de regionalisering nog een heel aantal aspecten van het landbouwbeleid federaal bleven. Alle regelgeving die raakt aan volksgezondheid en voedselveiligheid (waarvan veel onder het FAVV valt), normering en productienormen. Daarnaast gebeurt de uitbetaling van Europese landbouwsubsidies en landbouwsteun door de FOD Economie. Een aantal federale landbouwambtenaren zijn ook bij de FOD Buitenlandse Zaken terechtgekomen in de EU cel. Ook de ervaring uit het verleden en de goede werking via van de Interministeriële Conferentie voor het Landbouw (ICL) ondersteunde de keuze voor een federale woordvoerder. Deze federale woordvoerder kon alleen worden aanvaard als de Gewestministers voor landbouw beide als assessor konden fungeren. Precies omdat de gewestelijke belangen en visies in het landbouwbeleid verschillend zijn, dit was immers een belangrijke reden om te regionaliseren, zijn de twee Gewestministers steeds aanwezig.¹⁵

¹⁵ Ook het Brussels-Hoofdstedelijke Gewest heeft een landbouwbevoegdheid, maar die is door

'Men heeft de optie genomen om voor een Federaal woordvoederschap te gaan omdat er al een interministeriële conferentie voor landbouw was die al werkte voor de aspecten die voorheen al geregionaliseerd waren, namelijk ruimtelijke ordening, milieu, plattelandsbeleid, ed.'

De centrale beslissing om het SA van 8 maart 1994 te herzien werd voor landbouw verder uitgewerkt in een Samenwerkingsakkoord van 18 juni 2003 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijke Gewest met betrekking tot de uitoefening van de geregionaliseerde bevoegdheden op het gebied van landbouw en visserij. Het SA van 18 juni 2003 werd op 1 september 2003 gepubliceerd in het Belgische Staatsblad. Hierin verbinden de partijen zich om een Landbouwbureau op te richten, waarvan de werking en de samenstelling vallen onder het vademecum betreffende de vertegenwoordiging van België inzake landbouwaangelegenheden in Europese en internationale instanties alsook het overleg tussen de federale overheid en de gewestelijke regeringen inzake landbouw- en visserijbeleid. In de tekst van het SA van 2003 staat dat alle partijen zich zullen engageren om het vademecum uit te werken, wat niet is gebeurd. Voor de opvolging van dit samenwerkingsakkoord werd, naar analogie met Leefmilieu een Interministeriële Conferentie voor het landbouwbeleid (ICLB) opgericht (die de Interministeriële conferentie Landbouw vervangt). Voor het dagelijkse beheer is een permanente werkgroep (PW ICLB) ingesteld. De relaties tussen de Gewesten onderling worden geregeld in een Intergewestelijk Samenwerkingsakkoord en de bijhorende protocollen. Dit akkoord voorziet in de oprichting van het Intergewestelijk Ministerieel Overleg (IMO), een politiek orgaan. Voor de administratieve opvolging staat een permanente werkgroep (PW IMO) in.

Het goed werkende systeem van sectorale coördinatie dat voorheen bestond werd dus behouden en aangevuld met een 'landbouwbureau' (een interfederale cel gedetacheerde ambtenaren uit de Gewesten en federale ambtenaren) om het permanente overleg tussen bestuursniveaus vlotter te laten verlopen. Daarnaast zijn een aantal zaken nooit uitgeklaard. Het

het verstedelijkte karakter van Brussel van weinig belang.

federale niveau wilde het woordvoederschap in het Speciaal Comité voor de Landbouw (CSA) graag behouden, maar er is nooit een akkoord bereikt. Sinds 2002 voeren de gedetacheerde ambtenaren uit de Gewesten het woordvoederschap wel uit volgens een jaarlijkse beurtrol in het SCA, die de dossiers voor de landbouwraad voorbereidt. In alle werkgroepen en in het CSA zijn de Gewesten woordvoerder, in de RvM en Coreper echter is er een federaal woordvoederschap. Pas in 2008 heeft het Overlegcomité beslist dat de Gewesten met een toerbeurt het voorzitterschap van de ICLB en de PW ICLB op zich zouden nemen. Dit stond echter al in de beslissing van het overlegcomité in 2003, maar is tot in 2008 niet uitgevoerd.¹⁶ Landbouw is een technische materie en het systeem werkt naar behoren. Sinds 14 september 2004 is het ICL niet meer samengekomen en worden de dossiers op de ambtelijke permanente werkgroep geregeld. Bij heikele dossiers worden de kabinetten ingelicht, die meestal via een IKW werken ipv een ICL bijeen te roepen (interview 7 november 2008).

Voor het visserijbeleid was een aparte vijfde categorie in het samenwerkingsakkoord niet onlogisch. De Noordzee situeert zich volledig in Vlaanderen, vandaar dat de Vlaamse minister hier de enige Belgische vertegenwoordiger is en ook de voorbereiding van het Belgische visserijstandpunt door de Vlaamse administratie wordt voorbereid. Hier is het echter wel steeds noodzakelijk om de stempel van de DGE-vergadering ter goedkeuring te hebben. Het is immers voor elke Belgische positie in de RvM noodzakelijk dat de DGE-vergadering deze goedkeurt.

Globaal bestempelen we de attitude van beide Gewesten als niet-conflictueus. Dit is het geval doorheen de gehele beleidscyclus.

> 6.3.2.3. *Multi-level focus*

Dat er in deze een multi-level focus aanwezig was, is vanzelfsprekend. De doorgevoerde veranderingen zijn immers gebeurd om de gewijzigde interne

¹⁶ De reden voor de plotse uitvoering is de politieke constellatie van Vlaams minister president Peeters die de landbouwbevoegdheid had en Leterme die Federaal premier was die het hebben doorgevoerd.

bevoegdheidsverdeling te laten doorwerken in de Belgische regels over coördinatie en vertegenwoordiging in de Europese besluitvorming. Er werd een akkoord bereikt om een minimale wijziging aan de bestaande juridische teksten door te voeren. Buiten de bevoegdheidsverdeling binnen België zijn er tussen 1994 en 2003 ook op het Europese bestuursniveau veranderingen doorgevoerd waarvoor een aanpassing van het SA eventueel wenselijk zou zijn geweest. Men heeft echter geopteerd voor een minimale aanpassing die een oplossing bood voor de Lambermontregionalisering. Het Belgische samenwerkingsakkoord heeft geen rekening gehouden met de verandering in Raadsformaties zoals ze sinds 2002 is doorgevoerd.¹⁷ Dit betekent in de praktijk dat de Belgische vertegenwoordiging tijdens één zitting van de RvM kan vallen onder de bepalingen van meerdere categorieën van het SA. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de RvM voor landbouw en visserij. De Belgische delegatie kan dan in de praktijk tijdens de Raad veranderen naargelang het agendapunt dat op tafel ligt. Op 20 april 2005 besliste het Overlegcomité, op vraag van Vlaanderen, om het SA van 8 maart 1994 over de vertegenwoordiging van België in de RvM te herzien. Tot op vandaag is hierover echter nog geen politiek akkoord bereikt.

Minister Neyts getuigt op 7 februari 2002 in de Senaat dat de keuze voor een federaal woordvoerderschap *'geen poging om ten aanzien van Europa het landbouwbeleid toch nog onder een federale hoed te willen houden. Het is een poging om op de meest praktische manier ten volle recht te doen aan de politieke verantwoordelijkheid en bevoegdheden van de verschillende Gewesten en tegelijkertijd voor te zorgen dat er continuïteit is ten aanzien van de Europese Instanties'*.

> 6.4. Op weg naar verklaringen

> 6.4.1. Inleiding

De onafhankelijke variabelen opgenomen in dit onderzoek nemen voor Vlaanderen en Wallonië dezelfde waarden aan. De vraag of deze variabelen verklaring bieden, zal dus pas kunnen worden beantwoord nadat de internationale dataverzameling heeft plaatsgevonden.

¹⁷ In juni 2002 werd het aantal formaties van de RvM teruggebracht van 16 tot 9.

Het opzet van dit onderzoek is een zogenaamd *most similar, different outcome design*. De gekozen regio's zijn erg gelijkaardig in de context van de populatie van Europese regio's. Het zijn allen uitgesproken sterke regio's met legislatieve bevoegdheden in federale of quasifederale lidstaten van de EU. Al deze regio's worden geconfronteerd met een gelijkaardige meerlagige bestuurscontext. Het handelen van deze regio's wordt bestudeerd in een binnenlandse institutionele hervorming. Wanneer we toch verschillen zouden aantreffen in het regionaal strategisch handelen, moeten we voor deze verschillen een verklaring trachten te vinden. Deze verklaring verwachten we te vinden in de drie onafhankelijke variabelen, namelijk structurele en culturele binnenlandse institutionele setting, partijsamenstelling in federale en regionale regering en ten slotte EU-ervaring. Deze drie variabelen zijn hebben een quasi gelijkaardige invulling in Vlaanderen en Wallonië.

Het strategisch handelen van Vlaanderen en Wallonië met betrekking tot de bestudeerde aspecten van de vijfde staatshervorming is eveneens gelijkaardig te noemen. De verklarende kracht van het onderzoeksdesign zal dus pas echt tot uiting komen in het comparatief vergelijkende rapport dat gepubliceerd zal worden nadat de internationale dataverzameling volledig is afgewerkt.

Voor de drie onafhankelijke variabelen is het uiteindelijk de bedoeling om de Belgische en de buitenlandse cases op een continuüm met twee polen te plaatsen.

> 6.4.2. *De structurele en culturele binnenlandse institutionele setting*

Zoals in hoofdstuk drie beschreven, wordt België gekenmerkt door een duaal federaal systeem zonder hiërarchie van normen. Voor de dimensie institutionele structuur zijn de twee Belgische cases (Vlaanderen en Wallonië) beide aan de duale of non-coöperatieve pool terug te vinden. De tweede dimensie institutionele cultuur daarentegen bevat een aantal coöperatieve aspecten. Door het duale en bipolaire karakter en de veelvuldige veto's die voor beide taalgroepen zijn ingebouwd in het Belgische bestuurlijke systeem is samenwerking in de praktijk noodzakelijk (Poirier 2002) (Peeters 2007). Daarnaast heeft de inbedding in de Europese

Unie voor coöperatieve elementen in de bestuursstructuur en -cultuur (Beyers en Bursens).

Een belangrijk kenmerk van de Belgische politieke structuur is de zogenaamde *consociational democracy* (Lijphart 1969). Lijphart definieert dit soort politieke systeem als volgt: '*government by elite cartel to turn a democracy with a fragmented political culture into a stable democracy*' (1969: 216). België wordt gekenmerkt door conflict enerzijds, maar compromisvorming anderzijds. De opposanten in deze conflicten zijn veranderd doorheen de tijd. Van de oude zuilen zoals Lijphart ze beschreef, over partijen en taalgroepen vandaag. Jans (2001) heeft aangetoond dat de institutionele setting waarbinnen de actonderhandelen een belangrijke verklarende kracht heeft voor de uitkomst van het onderhandelingsproces. In het Belgische institutionele systeem zijn unilaterale acties of meerderheidsbeslissingen uitgesloten door de meervoudige veto's en hoge drempels voor meerderheden die in de staatshervorming van 1970 werden geïnstitutionaliseerd. Scherp gesteld zijn er in België maar twee opties. Ofwel wordt een compromis gevonden dat voor beide taalgemeenschappen acceptabel is, ofwel is er geen federale regering meer (Deschouwer 2006). Wanneer een regeringspartij in één van de taalgroepen een punt echt op de agenda wil, kan er veel druk op de andere taalgroep worden gelegd omwille van deze institutionele context. Wanneer de andere weigert te onderhandelen betekende in het verleden ofwel het einde van de federale regering of zoals in 2007 een uitstel van een nieuwe regeringsformatie.

De federale structuur dwingt de politieke elites tot het bereiken van compromissen, temeer omdat confronterende technieken in het verleden contraproductief bleken. Ze leiden tot een totale politieke impasse. De maatregelen ter bescherming van de Franstalige minderheid op nationaal niveau en de Nederlandstalige minderheid in Brussel zijn erg bepalend geweest voor het verloop van hervormingen van de Belgische staat sinds 1970. In het kader van staatshervormingen is een brede tweederde parlementaire meerderheid vereist waardoor de steun van bijkomende partijen buiten de regeringspartijen meestal noodzakelijk is. Deze cruciale steun heeft steeds zijn prijs natuurlijk. Wanneer de dataverzameling voor de buitenlandse regio's achter de rug is zal het mogelijk zijn om de relatieve positie van de twee Belgische cases ten opzichte van de drie andere te positioneren.

De invulling van het Vlaamse en Waalse strategisch handelen en de verklarende factoren laat ons toe om de geformuleerde hypothesen te testen. Voor de eerste variabele - structurele en culturele binnenlandse institutionele setting - geeft dit volgend beeld. De geformuleerde hypothesen 1a en 1b worden niet bevestigd. De structurele en culturele institutionele setting van Vlaanderen en Wallonië bevindt zich aan de non-coöperatieve pool van het continuüm, maar met toch ook een belangrijk aantal coöperatieve elementen.

De hypothese 1a voorspelt een conflictueuze Vlaamse en Waalse strategie, die globaal gezien niet werd teruggevonden. De hypothese 1a stelt namelijk dat hoe coöperatiever de institutionele setting is, hoe minder conflictueus het regionaal strategisch handelen zal zijn. De hypothese 1b stelt dat hoe coöperatiever de institutionele setting is, hoe minder multi-level focus het regionaal strategisch handelen zal hebben. We verwachten dus voor het Vlaamse en Waalse strategisch handelen een sterke multi-level focus, dewelke niet werd waargenomen.

> 6.4.3. *Partijpolitiek en regeringen op de verschillende bestuursniveaus*

Het Belgische partijlandschap wordt sinds de jaren zeventig getypeerd door het ontbreken van nationale partijen. Het volledige maatschappelijke leven, partijen en instituties zijn strikt gescheiden in beide landshelften (Swenden and Jans 2006).

Na de verkiezingen van 1999 verdwenen de christendemocraten na jarenlange regeringsdeelname¹⁸ naar de oppositie en werd op nationaal en regionaal niveau (Vlaanderen, Wallonië, Brussel) een regering van liberalen, socialisten en groenen gevormd. Op Vlaams niveau werd deze coalitie aangevuld met de Vlaams-nationalisten van VU&ID. De congruente regeringen op de verschillende bestuurniveaus zijn ongetwijfeld een belangrijke factor in het verklaren van het regionale strategisch handelen in staatsvormingen. De samenvallende verkiezingen op federaal en regionaal vlak in 1999 brachten symmetrische en congruente regeringen aan

¹⁸ Met uitzondering van de periode 1954-1958 regeerden de Christendemocraten in België onafgebroken sinds 1947.

de macht.¹⁹ In het geval van symmetrische en congruente regeringen zijn intergouvernementele relaties, of maw relaties tussen de regeringspartijen op de verschillende bestuursniveaus, in feite overlappend met de relaties binnen de federale overheid (Deschouwer 2006). Swenden stelt dat in het Belgische asymmetrische federalisme symmetrische en congruente regeringen op de verschillende bestuursniveaus voor een eigen rationaliteit zorgen (Swenden 2002). De partijen blijven dezelfde en de federale regering blijft het toneel van de onderhandeling, ook al betreft het een federale staat met deelstaatsregeringen met eigen bevoegdheden. De specificiteit van het Belgische bipolaire systeem ligt erin dat onderhandelingen plaatsvinden tussen de toppolitici van de federale regeringspartijen en op die manier alle regionale regeringen mee aan de onderhandelingstafel zitten. Deze situatie, die vanuit internationaal comparatief vergelijkend oogpunt uniek is, zal ongetwijfeld een rol spelen in het strategisch handelen van beide regio's.

Een erg belangrijk factor was de rol van de VU&ID die als enige partij wel in de regionale, maar niet in de federale regering waren vertegenwoordigd. De aanwezigheid van deze regionale Vlaams-nationalistische partij heeft een cruciale rol gespeeld in het Vlaamse strategisch handelen in dit dossier. Zij zorgde voor druk op de ketel en was volgens verschillende respondenten een belangrijke verklarende factor in het strategisch handelen van Vlaanderen (en als reactie daarop ook van Wallonië). Om Lambermont erdoor te krijgen had de regering een tweederde meerderheid nodig in de Kamer. De federale paarsgroene meerderheid had zes zetels tekort voor een tweederde. VU&ID wordt daarom betrokken om met haar 8 zetels de benodigde meerderheid te vormen. Finaal is de Volksunie echter een onbetrouwbare partner want is zelf verdeeld over de kwestie, er stemden 4 leden voor en 4 tegen. Uiteindelijk zal voorzitter Bourgeois opstappen uit ontevredenheid met het Lambermont-dossier. De steun van PSC zal er finaal voor zorgen dat de Lambermont-akkoorden de Kamer met tweederde meerderheid passeren. De steun van de PSC heeft ook een prijs, met name meer geld voor het onderwijs van de Franse Gemeenschap.

¹⁹ Sinds 2003 vallen federale en regionale verkiezingen niet langer samen, met incongruente regeringen op de verschillende bestuursniveaus tot gevolg.

De geformuleerde hypothese 2a en 2b worden met deze case bevestigd. Deze twee hypothesen voorspellen niet-conflictueus strategisch handelen (2a) zonder multi-level focus (2b), omdat de regeringen in België (quasi)congruent zijn. De theoretisch te verwachten nuancering dat het Vlaamse strategisch handelen conflictueuzer zou zijn (omdat een extra coalitiepartner in de Vlaamse regering aanwezig is, die ontbreekt in de andere Belgische regeringen) is waargenomen in de fase van agendasetting en besluitvorming. Een nuancering met betrekking tot de multi-levelfocus vanuit de hypothese wordt verwacht (namelijk dat het Vlaamse strategisch handelen meer multi-level focus zou hebben omdat de regering minder congruent is dan aan Waalse zijde), kan niet worden bevestigd.

Voor de hypothesen over regeringscoalities met NSWP met afscheuringsagenda geeft de case een verdeeld beeld. Vanuit hypothese 3a verwachten we conflictueuzer strategisch handelen vanuit Vlaanderen dan vanuit Wallonië. De reden is de aanwezigheid van Vu&ID in de Vlaamse regering. Dit werd ook waargenomen in de fase van agendasetting en besluitvorming. De hypothesen 3b stelt dat hoe meer macht een NSWP met afscheidingsagenda heeft (of machtig is in termen van agendasetting), hoe sterker de multi-level focus in het regionaal strategisch handelen zal zijn. Dit doet ons verwachten dat het Vlaamse strategisch handelen meer multi-level focus heeft dan het Waalse, wat niet werd waargenomen.

> 6.4.4. *Formele en informele ervaring met het EU-niveau*

De Belgische Gemeenschappen en Gewesten hebben de meest verregaande formele toegang tot Europese fora (Hogwood, Gomez, Bulmer, Burch, Carter, and Scott 2003). De reden hiervoor ligt in het unieke karakter van het Belgische federalisme met het in foro interno in foro externo principe en de verregaande bevoegdheidsverdeling gecombineerd met het ontbreken van een normenhiërarchie (Deschouwer 2005). De formele afspraken met betrekking tot de Belgische vertegenwoordiging in de Raad zijn in bovenstaand hoofdstuk beschreven. De basis hiervan is het SA van 8 maart 1994. Ook op verschillende informele manieren zijn de Belgische Gemeenschappen en Gewesten actieve spelers op het Europese veld. (Bomberg and Peterson 1998) (Kerremans and Beyers 1996; Kerremans 2000).

Hypothese 4 stelt dat meer ervaring met formele en informele EU-settings tot regionaal strategisch handelen met meer multi-level focus leidt. Deze hypothese kan niet worden bevestigd. De Belgische Gemeenschappen en Gewesten zijn de meest ervaren regio's in EU-contexten, zowel formeel als informeel. Dit doet ons verwachten dat we een uitgesproken multi-level focus. In hun strategisch handelen zouden waarnemen, wat niet is gebeurd. Hoewel in de implementatiefase er wel een multi-level focus werd gevonden, was er in het strategisch handelen van zowel Vlaanderen als Wallonië in het globale dossier van de vijfde staatsvorming weinig multi-level focus.

7. Besluit

Het strategisch handelen van Vlaanderen en Wallonië in het kader van de vijfde Belgische staatshervorming is erg gelijklopend. Vanuit het geformuleerde analysekader was dit ook te verwachten. De variabelen waaruit verklaring voor potentiële verschillen in regionaal strategisch handelen wordt gezocht, krijgen voor beide Belgische regio's bijna volledig dezelfde invulling. Zo is de structurele en culturele binnenlandse institutionele setting voor Vlaanderen en Wallonië dezelfde. Ook de variabele formele en informele ervaring met het EU-niveau krijgt een identieke invulling. Het enige kleine verschil bestaat in de variabele partijpolitiek en regeringen op de verschillende bestuursniveaus. De verkiezingen van 1999 brachten symmetrische en congruente regeringen op de verschillende Belgische bestuursniveaus. Een uitzondering hierop is de extra coalitiepartner in de Vlaamse regering, VU&ID, een regionale partij met een afscheuringsagenda. Het kleine verschil in strategisch handelen dat werd waargenomen in de verschillende fases van de beleidscyclus, is aan deze extra Vlaamse coalitiepartner toe te schrijven.

Het onderzoek focust op twee aspecten van de vijfde Belgische staatshervorming, namelijk de regionalisering van landbouw enerzijds en de Belgische coördinatie en implementatie van het EU-beleid. Deze tweede focus is een direct gevolg van de eerste en is globaal besproken omdat er weinig verschillen in beleidsfases werden opgemeten. Over de cases (landbouw en EU-coördinatie) heen en doorheen de beleidsfases wordt het regionaal strategisch handelen van zowel Vlaanderen en Wallonië omschreven als weinig conflictueus en met een erg beperkte multi-level focus.

Dit rapport bracht structuur en nuancering door het regionaal strategisch handelen in het kader van de regionalisering van landbouw te beschrijven in de verschillende fases in de beleidscyclus. De twee variabelen die het regionaal strategisch handelen bepalen, hebben een licht verschillende invulling naargelang de fase in de beleidscyclus. In de eerste fases van agendasetting en beleidformulering bevat het regionaal strategisch handelen een zeer geringe multi-level focus. Deze verdwijnt praktisch volledig in de besluitvormingsfase. In de fase van implementatie en

evaluatie komt deze ten slotte het sterkst naar voren. De invulling van de variabele attitude is ook verschillend doorheen de beleidscyclus. Globaal was de attitude weinig-conflictueus. In de fase van beleidsformulering was het regionaal strategisch handelen het meest conflictueus, gevolgd door de agendasetting en besluitvormingsfase. Ten slotte is het strategisch handelen tijdens de implementatie voor beide regio's het minst conflictueus geweest (met een uitzondering van de verdeling van de budgetten!)

Onderstaand schema geeft de verschillende invulling in de fases van de besluitvormingscyclus weer. De variabelen attitude en multi-level focus worden als een continuüm opgevat. Om dit overzichtelijk weer te geven is voor beide variabelen een schaal van 0 tot 5 gebruikt. Voor de variabele attitude stelt 0 de pool 'niet-conflictueus' en 5 de pool 'conflictueus' voor. De variabele multi-level focus wordt eveneens weergegeven aan de hand van een continuüm van 0 (geen ML-focus) tot 5 (wel een ML-focus). De scores die worden toegekend zijn niet belangrijk, wel van belang is de relatieve positie.

Fase in beleidscyclus	Vlaams strategisch handelen		Waals strategisch handelen	
	<i>Attitude</i>	<i>Multi-level focus</i>	<i>Attitude</i>	<i>Multi-level focus</i>
Agendasetting	2	1	2	1
Beleidsformulering	2,5	1	2	1
Besluitvorming	2	0,5	2	0,5
Implementatie	1	2	1	2
Evaluatie	1	2	1	2
TOTAAL	2	1.5	2	1.5

De theoretische verwachting dat de beperkt verschillende invulling van de variabele 'partijpolitiek en regeringen op de verschillende bestuursniveaus' een verschil in strategisch handelen tussen Vlaanderen en Wallonië aan het licht zou brengen, werd waargenomen. Het Vlaamse strategisch handelen is iets conflicteuzer dan het Waalse, met name in de fase van beleidsformulering. Dit kwam omdat de druk vanuit Vu&ID op de andere regeringspartijen erg groot was. Ze dreigden ermee de Vlaamse regering te verlaten indien geen akkoord werd bereikt, wat ertoe leidde dat Verhofstadt met de andere kopstukken van de federale regeringspartijen een politiek akkoord bereikte in een nachtelijke marathonvergadering.

Verder worden de geformuleerde hypotheses deels wel en deels niet bevestigd. De structurele en culturele institutionele setting van Vlaanderen en Wallonië bevindt zich aan de non-coöperatieve pool van het continuüm. De hypothese 1a voorspelt een conflicteuze Vlaamse en Waalse strategie, die globaal gezien niet werd teruggevonden. We verwachten vanuit de hypothese 1b strategisch handelen een sterke multi-level focus, dewelke ook niet werd waargenomen.

De geformuleerde hypothese met betrekking tot de tweede onafhankelijke variabele worden deels wel en deels niet bevestigd. De hypotheses 2a en 2b voorspellen niet-conflicteus strategisch handelen (2a) zonder multi-level focus (2b), omdat de regeringen in België (quasi)congruent zijn. Voor de hypotheses over regeringscoalities met NSWP met afscheuringsagenda geeft de case een verdeeld beeld. Vanuit hypothese 3a verwachten we conflicteuzer strategisch handelen vanuit Vlaanderen dan vanuit Wallonië. Dit werd ook waargenomen. De hypothese 3b stelt dat hoe meer macht een NSWP met afscheidingsagenda heeft (of machtig is in termen van agendasetting), hoe sterker de multi-level focus in het regionaal strategisch handelen zal zijn. Dit doet ons verwachten dat het Vlaamse strategisch handelen meer multi-level focus heeft dan het Waalse, wat niet werd waargenomen. Hypothese 4 stelt dat meer ervaring met formele en informele EU-settings tot regionaal strategisch handelen met meer multi-level focus leidt. Deze hypothese kan niet worden bevestigd.

Een nuancering van de onderzoeksresultaten kan volgen door deze twee eerste regionale strategieën in internationaal comparatief kader te plaatsen. Zo kunnen de drie buitenlandse cases na de internationale dataverzameling op het continuüm van zowel de onafhankelijke als van de

afhankelijke variabelen worden geplaatst. De echte test voor het analysekader volgt dus pas na de internationale vergelijking.

8. Lessen voor de Vlaamse overheid

Dit onderzoeksrapport is een deelrapport van een groter internationaal comparatief onderzoek. Hier wordt de eerste hervorming, namelijk de Belgische staatshervorming van 2001, beschreven en geanalyseerd. Uit de vergelijking met andere regio's die nog volgt, zullen goede voorbeelden uit de buitenlandse beleidspraktijk worden gezocht waaruit aanbevelingen voor een Vlaamse aanpak van institutionele hervormingen volgen.

Vanuit deze analyse van het Vlaamse en Waalse strategisch handelen formuleren we al een aantal 'lessen voor de Vlaamse overheid' om in de toekomst beter om te gaan met gelijkaardige hervormingen. Beslissingen over staatshervormingen en grote institutionele hervormingen worden vaak snel en in het kader van een grotere package deal genomen. De onderhandelaars zijn vaak geen experts in de beleidsdomeinen waarover wordt beslist, maar toppolitici die hun partijbelang vertegenwoordigen. Slopende nachtelijke vergaderingen zijn daarbij niet vreemd. Ook wordt vaak een politiek principe-akkoord bereikt en moet over de uitwerking in een tweede fase nog worden onderhandeld. De hierboven beschreven eigenschappen hebben als gevolg dat achteraf kan blijken dat cruciale zaken over het hoofd gezien zijn of dat er te weinig op werd geanticipeerd. Het gevolg is dat gebricoleerde oplossingen noodzakelijk zijn die verre van ideaal zijn.

Om dit te voorkomen stellen we een aantal vuistregels op voor het regionale strategisch handelen in dit soort onderhandelingen: Een goede voorbereiding en het maken van impactanalyses zijn cruciaal. Vanuit ons onderzoek willen we in de eerste plaats wijzen op de specifieke impact van de Europese inbedding op potentiële politieke keuzes. Zeker in het kader van sterk ge-europeaniseerde bevoegdheidsdomeinen, zoals landbouw in ons onderzoek, is een impactanalyse die focust op de meerlagige bestuurscontext geen overbodige luxe. Coördinatie voor zowel de voorbereiding van Belgische standpunten in de RvM als voor een goede implementatie in België zijn noodzakelijk. Het is verstandig om hierop al te anticiperen in het uittekenen van de bestuurlijke structuren die het gevolg zijn van de gemaakte politieke keuzes in de staatshervorming.

Het anticiperen op problemen zorgt steeds voor betere oplossingen dan het ad hoc redden van de meubelen. Win het advies in van technische experts ter zake. Staatshervormingen zijn in de eerste plaats politieke (top)onderhandelingen en daarbij worden liefst zo weinig mogelijk personen betrokken. Vaak enkel politieke actoren en geen ambtenaren met vakexpertise. Toch is het nuttig om binnen de eigen partij de experts ter zake aan het woord te laten of een algemene visie te vragen van belangengroepen of ambtenaren vanuit het beleidsdomein.

Daarnaast verwijzen we graag naar het SBOV rapport van Dieter Vanhee met als titel: impact van de staatshervorming op de Vlaamse administratie. Een analyse van de overdracht van landbouw naar aanleiding van de vijfde staathervorming. Dit rapport is te raadplegen via www.steunpuntbov.be. Hij formuleert een reeks lessen voor de Vlaamse administratie om op een betere manier met bevoegdheidsoverdrachten om te gaan.

9. Bijlages

> 9.1. Lijst respondenten

Herman Hooyberghs, 7 november 2008

Xavier De Cuyper, 4 november 2008

Vera Dua, 31 oktober 2008

Piet Vanthemsche, 17 oktober 2008

Noël Devisch, 24 oktober 2008

Jules Van Liefferinghe, 22 oktober 2008

Jozef Carmeliet, 22 oktober 2008

Annemie Neyts, 6 februari 2009

Jean Renault, 26 januari 2009

José Renard, 26 januari 2009

Michel Vanquaili, 3 februari 2009

Jean-Pierre Champagne, 10 februari 2009

José Happart, 9 februari 2009

> 9.2. Lijst afkortingen

BIRB: Belgisch interventie- en restitutiebureau

Costa: Conferentie Staatshervorming

DGE: Bestuursdirectie Europese Zaken' van de federale overheidsdienst
Buitenlandse Zaken

FAVV: Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen

ICBB: Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid

ICLB: Interministeriële Conferentie voor het landbouwbeleid

NSWP: Non state Wide Parties

PW ICLB: Permanente Werkgroep Interministeriële Conferentie voor het landbouwbeleid

RvM: Raad van Ministers

SA: Samenwerkingsakkoord

10. Bibliografie

Vlaams regeerakkoord 8 juli 1999.

- Aldecoa, Francisco, and Michael Keating, eds. 1999. *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*. London: Cass.
- B.S. 3 augustus 2001. "Bijzondere Wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en gemeenschappen."
- Bache, Ian, and Matthew Flinders. 2003. "Multilevel Governance and the European Union." In *Multilevel Governance*, ed. I. Bache and M. Flinders. Oxford: Oxford University Press.
- Baetens, Marleen, and Peter Bursens. 2005. *De Europeanisering van de bestuurlijke structuur en cultuur in Vlaanderen en België. Coördinatiemechanismen en aandacht voor de Europese beleidsvorming op administratief en politiek niveau*. Edited by S. B. O. Vlaanderen. Antwerpen: Universiteit Antwerpen.
- Beyers, Jan, and Peter Bursens. 2006. "The European Rescue of the Federal State. How Europeanization Shapes the Belgian State." *West European Politics* 29 (5):1057 - 78.
- Bomberg, E., and J. Peterson. 1998. "European Union Decision-Making: The Role of Sub-National Authorities." *Political Studies* 46 (2):219-35.
- Börzel, Tanja. 2002. *States and Regions in the European Union. Institutional Adaptation in Germany and Spain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bulmer, Simon, and Christian Lequesne, eds. 2005. *The Member States of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Burgess, Michael. 2006. *Comparative Federalism*. London: Routledge.
- Bursens, P., and J. Deforche. 2008. "Europeanization of Subnational Polities: the Impact of Domestic Factors on Regional Adaptation to European Integration." *Regional & Federal Studies* 18 (1):1-18.
- Bursens, Peter. 2006. "State Structures." In *Europeanization: New Research Agendas*, ed. P. Graziano and M. Vink. Basingstoke: Palgrave.
- . 2007. "State Structures." In *Europeanization: New Research Agendas*, ed. P. Graziano and M. Vink. Basingstoke: Palgrave.
- Dardanelli, Paolo. 2005. *Between two Unions: Europeanisation and Scottish Devolution*. Edited by C. Jeffery. Manchester: Manchester University Press.

- Deforche, Jana, and Peter Bursens. 2006. "Europeanisering van Vlaanderen: een evaluatie van het Vlaamse strategische handelen in vijf Europese beleidscases." ed. S. B. O. Vlaanderen. Antwerpen: Universiteit Antwerpen.
- Deschouwer, Kris. 2005. "Kingdom of Belgium." In *Constitutional Origins, Structure and Change in Federal Countries*, ed. J. Kincaid and A. Tarr. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- . 2006. "And the Peace Goes On? Consociational Democracy and Belgian Politics in the Twenty-First Century." *West European Politics* 29 (5):895-911.
- Elias, Anwen. 2008. "Whatever Happened to the Europe of the Regions? revisiting the Regional Dimension of European Politics." *Regional & Federal Studies* 10:483-92.
- Erk, Jan. 2008. *Explaining Federalism. Stat, society and congruence in Austria, Belgium, Germany and Switzerland*. Edited by Routledge. London: Routledge.
- Gerring, John. 2007. *Case Study Research: principles and practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Graziano, Paolo, and Maarten Vink, eds. 2007. *Europeanization: New Research Agendas*. Basingstoke: Palgrave.
- Hall, Peter. 1986. *Governing the Economy*. Cambridge: Polity Press.
- Heuglin, Thomas, and Alan Fenna. 2006. *Comparative Federalism: a systematic Inquiry*. Quebec: Broadview Press.
- Hocking, Brian, ed. 1993. *Foreign Relations and Federal States*. London: Leicester UP.
- Hogwood, Patricia, Ricardo Gomez, Simon Bulmer, Martin Burch, Caitriona Carter, and Andrew Scott. 2003. "Regional Actors and European Policy Making: Lessons for the Uk?" *Manchester Papers in Politics: devolution and European Policy Series* paper no 7.
- Hooghe, Liesbet, and Gary Marks. 2001. *Multi-level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Howlett, Michael, and M Ramesh. 2003. *Studying Public Policy*. Ontario: Oxford University Press.
- Jans, Maarten Theo. 2001. "Leveled Domestic Politics. Comparing Institutional Reform and Ethnonational conflicts in Canada and Belgium (1960-89)." *Res Publica* 43 (1):37-58.
- Jeffery, Charlie. 2000. "Sub-national mobilisation and European integration." *Journal of Common Market Studies* 38 (1):1-24.
- Jolly, Seth Kincaid. 2007. "The Europhile Fringe?: Regionalist Party Support for European Integration." *European Union Politics* 8 (1):109-30.
- Keating, Michael. 2008. "Thirty years of territorial politics " *West European Politics* 31 (1&2):60-81.

- Kerremans, B. 2000. "Determining a European Policy in a Multi-level Setting. the Case of Specialised Co-ordination in Belgium." *Journal of Regional and Federal Studies* 10 (1):36-61.
- Kerremans, Bart, and Jan Beyers. 1996. "The Belgian Sub-National Entities in the European Union: Second or Third Level Players." *Journal of Regional and Federal Studies* 2 (4):41-54.
- Lijphart, Arend. 1969. "Consociational democracy." *World Politics* 21 (2):207-25.
- March, James, and Johan Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Michelmann, Hans, and Panayotis Soldatos, eds. 1990. *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press.
- Moreno, L. 2002. "Decentralisation in Spain." *Regional Studies* 36 (4):399-408.
- Moreno, Louis. 2007. "Federalization in multinational Spain." In *Multinational Federations*, ed. M. Burgess and J. Pinder. London/New York: Routledge.
- Nagel, Klaus-Jürgen. 2004. "Transcending the National/Asserting the National: How Stateless Nations like Scotland, Wales and Catalonia React to European Integration." *Australian Journal of Politics and History* 50 (1):57-74.
- Orte, Andres. 2007. Statute of Autonomy Reforms and their impact on Multi-level governing coalitions in Spain. Paper read at Graduate Conference on "Methodological Paradigms for a New Political Agenda" 12-14 december 2007, at Firenze.
- Parl.st.Fr.Gemeenschap. 1998-99. "Parlementaire stukken".
- Parlement, Parlementaire stukken Vlaams. 1998-1999. "Voorstel van resolutie betreffende het tot stand brengen van meer coherente bevoegdheidspakketten in de volgende staatshervorming."
- Peeters, Patrick. 2007. "Multinational Federations. Reflections on the Belgian Federal State." In *Multinational Federations*, ed. M. Burgess and J. Pinder. Abingdon: Routledge.
- Pierson, Paul. 2004. *Politics in Time: History, Institution and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Poirier, J. 2002. "Formal Mechanisms of Intergovernmental Relations In Belgium." *Regional and Federal Studies* 12 (3):24-554.
- Roller, Elisa, and Amanda Sloat. 2002. "The Impact of Europeanisation on Regional Governance: A Study of Catalonia and Scotland." *Public Policy and Administration* 17 (2).
- Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, met betrekking tot de vertegenwoordiging van het

- Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie. 8 maart 1994.
- Scokpol, Theda. 1985. "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research." In *Bringing the State Back In*, ed. P. B. Evans, D. Rueschemeyer and T. Scokpol. Cambridge: Cambridge University Press.
- Senaat, Parlementaire stukken. 1998-99. "Evaluatie van de werking van de federale structuren: verslag namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden."
- Steinmo, Sven, Kathleen Thelen, and Frank Longstreth, eds. 1992. *Structuring Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Swenden, W. 2002. "Asymmetric Federalism and Coalition-Making in Belgium." *Publius: The Journal of Federalism* 32 (3):67-87.
- Swenden, W., and M.T. Jans. 2006. "'Will It Stay or Will It Go?' Federalism and Sustainability of Belgium." *West European Politics* 29 (5):877-94.
- Swenden, Wilfried. 2006. *Federalism and Regionalism in Western Europe*. New York: Palgrave.
- Tatham, Michaël. 2010. "With or Without You? Revisiting territorial state-bypassing in EU interest representation." *Journal of European Public Policy* 17 (1):76-99.
- Thelen, K., Steinmo, S. 1992. "Historical Institutionalism in Comparative Politics." In *Structuring Politics*, ed. S. Steinmo, Thelen, K., Longstreth, F. Cambridge: Cambridge UP.
- Van Reybroeck, Elisabeth, and Peter Bursens. 2003. "Europeanisering van Vlaanderen: een doorlichting van de bestuurlijke structuren." Antwerpen: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.
- Vanhee, Dieter, and Annie Hondegem. 2009. "Impact van de staatshervorming op de vlaamse administratie. Een analyse van de overdracht landbouw naar aanleiding van de vijfde staatshervorming." ed. S. B. O. Vlaanderen. Leuven: KULeuven.
- Vink, M. 2003. "What is Europeanisation? And Other Questions on a New Research Agenda." *European Political Science* 3 (1):63-74.