



Een comparatief onderzoek naar regionaal strategisch handelen in een meerlagige bestuurscontext

Deelrapport 2: Het effect van de meerlagige bestuurscontext op het Catalaanse strategisch handelen in de hervorming van het Autonomiestatuut van 2006

> Rapport

> Deforche Jana, Bursens Peter

Managementsamenvatting	4
<i>Internationaal comparatief onderzoek naar regionaal strategisch handelen in een meerlagige bestuurscontext</i>	4
<i>Synthese analysekader</i>	5
<i>Analyse Catalaans strategisch handelen in hervorming van het autonomiestatuut 2006: bevoegdheidsverdeling en intergouvernementele relaties.</i>	8
Agendasetting	8
Beleidsformulering	8
Besluitvorming	9
Implementatie	9
Evaluatie	10
<i>Analyse Catalaans strategisch handelen in hervorming van het autonomiestatuut 2006: coördinatie en implementatie van het EU-beleid.</i>	10
<i>Waargenomen strategisch handelen in comparatief perspectief</i>	11
<i>Op weg naar verklaringen</i>	13
<i>Besluit: verschillen en overeenkomsten met het oog op beleidsleren</i>	14
1. Inleiding: Onderzoeksproject Europeanisering van interbestuurlijke relaties	15
2. Situering meerlagige bestuurscontext waarbinnen Catalonië strategisch handelt	18
3. Analyse kader	20
> 3.1. Inleiding	20
> 3.2. Regionaal strategisch handelen in een meerlagige bestuurscontext	21
> 3.2.1. Regionaal strategisch handelen: 'Multi-level focus'	21
> 3.2.2. Regionaal strategisch handelen: 'attitude'	22
> 3.3. Verklarende factoren	23
> 3.3.1. De structurele en culturele binnenlandse institutionele setting	23
> 3.3.2. Partijpolitiek en regeringen op de verschillende bestuursniveaus	27
> 3.3.3. Formele en informele ervaring met het EU-niveau	31

4.	Onderzoeksmethode	32
5.	Analyse case	34
>	5.1. <i>Inleiding</i>	34
>	5.1.1. De Estado de las Autonomías	34
>	5.1.2. Het Catalaanse Autonomiestatuut	36
>	5.2. <i>Hervorming Catalaans autonomiestatuut: bevoegdheidsverdeling en intergouvernementele relaties</i>	38
>	5.2.1. Preferenties vooraf en agendasetting	39
>	5.2.2. Beleidsformulering	46
>	5.2.3. Besluitvorming	54
>	5.2.4. Implementatie	61
>	5.2.5. Evaluatie	67
>	5.3. <i>Analyse Catalaans strategisch handelen in hervorming van het autonomiestatuut 2006: coördinatie en implementatie van het EU-beleid.</i>	74
>	5.3.1. Inleiding	74
>	5.4. <i>Waargenomen strategisch handelen in comparatief perspectief</i>	83
>	5.5. <i>Op weg naar verklaringen</i>	85
>	5.5.1. Inleiding	85
>	5.5.2. De structurele en culturele binnenlandse institutionele setting	86
>	5.5.3. Partijpolitiek en regeringen op de verschillende bestuursniveaus	93
>	5.5.4. Formele en informele ervaring met het EU-niveau	96
6.	Besluit: verschillen en overeenkomsten met het oog op beleidsleren	104
7.	Bijlages	108
>	7.1. <i>Lijst respondenten</i>	108
>	7.2. <i>Lijst met afkortingen</i>	110
8.	Bibliografie	112

# Managementsamenvatting

## **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 onderzoeksresultaten van de Catalaanse case met betrekking tot de eerste onderzoeksvraag. Centraal staat de wijziging van het Catalaanse autonomiestatuut in 2006, met bijzondere focus op twee aspecten, namelijk de 'bevoegdheidsverdeling en intergouvernementele relaties' enerzijds en de 'Catalaanse coördinatie en implementatie van het EU beleid' anderzijds. De bedoeling van dit onderzoeksrapport is het regionale strategisch handelen van Catalonië in de meerlagige bestuurscontext van federalisme en Europese integratie te

beschrijven en te analyseren. In dit rapport wordt ook de vergelijking met de afgeronde Belgische case<sup>1</sup> gemaakt. De overkoepelende internationale comparatieve onderzoeksresultaten volgen na de analyse van het strategisch handelen van de twee overblijvende Europese regio's, Baden-Württemberg en Schotland. Deze vergelijking zal ook de basis vormen van de beleidsaanbevelingen: van wie en wat kan Vlaanderen leren met betrekking tot het uittekenen van politieke strategieën om optimaal om te gaan met een soortgelijke context.

### Synthese analysekader

Het analysekader is gebaseerd op twee theoretische scholen, namelijk historisch institutionalisme (Scokpol 1985; Hall 1986; March and Olsen 1989; Steinmo, Thelen et al. 1992; Thelen 1992; Pierson 2004) en comparatief federalisme (Burgess 2006; Heuglin and Fenna 2006; Swenden 2006; Erk 2008; Erk and Swenden 2010). 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 de 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 wordt gezien als 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*

---

1 Zie SBOV rapport: Deforche, J. and P. Bursens (2009). Een comparatief onderzoek naar regionaal strategisch handelen in een meerlagige bestuurscontext. deelresultaat1: Het effect van de meerlagige bestuurscontext op het Vlaamse en Waalse strategisch handelen in de vijfde Belgische staatshervorming SBOV. Antwerpen, Universiteit Antwerpen: 84.

*manier waarop getracht wordt vooraf gedefinieerde preferenties te bereiken.* Het gaat dus niet om (een evaluatie van) 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 verschillende waardes tussen de polen 'ja' of 'neen' aannemen en duidt op de mate waarin Vlaanderen strategisch gebruik maakt van de meerlagige context. De variabele 'attitude' wordt aangeduid met een intervallschaal die van 'conflictueus' naar 'niet-conflictueus' loopt.

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 intervallschaal met als uitersten coöperatieve institutionele setting en non-coöperatieve institutionele setting. Geïnspireerd door 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 de mate van 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 regionalistische agenda, zoals dit in de literatuur (Stefuriuc 2008) 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 regionalistische agenda heeft (of machtig is in termen van agendasetting) hoe conflictueuzer het regionaal strategisch handelen zal zijn.

**Hypothese 3b:** Hoe meer macht een NSWP met regionalistische agenda 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.

Hieronder bespreken we het strategisch handelen van Catalonië met betrekking tot de factoren '*multi-level focus*' en '*attitude*' in de verschillende fases van de beleidscyclus. Eerst met betrekking tot het aspect 'bevoegdheidsverdeling en intergouvernementele relaties' en vervolgens met betrekking tot 'coördinatie en implementatie van het EU beleid'.

## **Analyse van het Catalaans strategisch handelen in hervorming van het autonomiestatuut 2006: bevoegdheidsverdeling en intergouvernementele relaties.**

Regionale autonomiestatuten (*Estatuto de Autonomía*) beschrijven de bevoegdheden, intergouvernementele relaties en financiële middelen van de Spaanse Autonome Gemeenschappen (AG's). Ze vullen de Spaanse Grondwet aan en hebben een quasi-constitutionele status. In 2006 vond een complete herziening van het oorspronkelijke Catalaanse statuut van 1979 plaats door middel van een bilateraal onderhandelingsproces tussen de centrale overheid en Catalonië.

### ***Agendasetting***

Een kantelmoment in de agendasettingsfase waren de Catalaanse verkiezingen van 2003, waar vier van de vijf Catalaanse partijen gedurende de campagne een hervorming beloofden. In een periode van confrontatie met de centrale Partido Popular (PP) regering van Aznar, die elke vorm van staatshervorming weigerde, kwam een nieuwe linkse coalitie aan de macht in Catalonië. Het strategisch handelen is erg conflictueus, met een verzachting van het conflict op het moment dat de sociaal-democratische PSOE in 2004 onverwacht de centrale verkiezingen wint. Een belangrijke motivatie om een statuutswijziging te initiëren was de onaangepastheid van het vorige statuut aan het Spaanse lidmaatschap van de EU. Hoewel Europa niet als meest prioritaire punt naar voren kwam, werd wel een multi-level focus vastgesteld in de agendasettingsfase.

### ***Beleidsformulering***

Een Grondwetswijziging is procedureel erg moeilijk in Spanje. Een wijziging van het Catalaanse autonomiestatuut was, mede door de partijpolitieke constellatie op de bestuursniveaus, een andere optie om het beleidsprobleem dat op de agenda stond te expliciteren. De fase van beleidsformulering is afgebakend vanaf het aantreden van de Catalaanse coalitieregering in 2003 tot het voorstel van het Catalaanse parlement in september 2005. De wil om een akkoord te vinden was bij alle betrokkenen aanwezig, maar de noodzakelijke steun van de grootste oppositiepartij, CiU, zorgde voor een opbod aan nationalistische eisen en een meer gespannen klimaat. Het regionale strategisch handelen was iets minder vijandig dan in



de voorgaande fase, maar kende piekmomenten van conflict door de competitie tussen de regionalistische partijen. De multi-level focus is, zeker met betrekking tot het aspect van bevoegdheidsverdeling en intergouvernementele relaties, niet compleet afwezig, maar staat ook niet centraal. In vergelijking met de voorgaande beleidsfase is deze zelfs wat afgenomen.

### ***Besluitvorming***

De besluitvormingsfase loopt vanaf het Catalaanse voorstel tot aan de goedkeuring door beide kamers van de *Cortes* in Madrid, gevolgd door een referendum in Catalonië. Het verregaande Catalaanse voorstel werd op een agressieve manier verworpen door PP en een deel van PSOE. Ondanks de belofte van Zapatero om het Catalaanse voorstel te aanvaarden, vond in Madrid een tweede erg commotierijke onderhandeling plaats. Zapatero opteerde voor bilaterale onderhandelingen met de Catalaanse partijen, die snel hun eenheid als blok verloren. De deal die Spaans premier Zapatero en Catalaans oppositieleider Mas (CiU) maakten was een doorbraak in het dossier, maar een domper voor de Catalaanse regeringspartijen. Niet in het minst voor de Catalaanse socialisten en hun leider Maragall die door de centrale partijleiding niet werd betrokken. Het vertrouwen was vaak zoek, maar de gezamenlijke wil om een akkoord te bereiken zorgde voor een gedifferentieerde strategie met vijandige, maar toch ook constructieve kenmerken. Tijdens de politieke discussie in de Spaanse politieke arena is de multi-level focus in de Catalaanse strategie praktisch volledig verdwenen.

### ***Implementatie***

Centraal in de implementatiefase staan de klachten die bij het Grondwettelijk Hof zijn gemaakt tegen het Catalaanse autonomiestatuut. Een uitspraak liet door blokkering in het erg controversiële dossier vier jaar op zich wachten, waardoor ook de implementatie in belangrijke mate vertraagde. De Catalaanse actoren klagen over de weigerachtigheid van de centrale regering om uitvoeringsinitiatieven rond bepaalde controversiële aspecten te nemen. De strategie werd met de tijd wat minder conflictueus, maar klom opnieuw naar een historisch hoogtepunt als reactie op de uitspraak van het Grondwettelijk Hof dat erg afwijzend werd onthaald in

Catalonië. De multi-level focus blijft ook in de fase van implementatie erg beperkt.

### **Evaluatie**

Een evaluatie achteraf bleek erg ontgoochelend voor verschillende respondenten. Van de vooropgestelde doelstellingen met betrekking tot bevoegdheidsverdeling en intergouvernementele relaties werden er verschillende niet gerealiseerd. Doorheen het proces was het Catalaanse strategisch handelen op verschillende momenten erg conflictueus. Daarnaast ontbrak soms het vertrouwen tussen de Catalaanse partijen onderling en werden schommelingen doorheen de verschillende fases waargenomen. Hierdoor is het moeilijk om een eenduidige invulling te geven aan de factor attitude. Globaal heeft de conflictueuze strategie met een intrinsiek Catalaanse houding, maar ook met de reactie van de andere politieke actoren te maken. Buiten Catalonië wordt het autonomiestatuut gepercipieerd als een bedreiging van de Spaanse staatsordening en een stap naar onafhankelijkheid. Vandaar de lange blokkering van het Grondwettelijk Hof en de weigerachtigheid tot implementatie bij de centrale overheid. Een miljoen Catalanen kwam op straat als reactie op de uitspraak van het Grondwettelijk Hof. De politieke partijen, middenveld en publieke opinie ervaren het als een afwijzen van hun identiteit en hun *Estatut*. De relatie Madrid-Barcelona bevindt zich anno 2010 op een historisch dieptepunt. Het globale hervormingsproces had in de eerste plaats een binnenlandse focus, maar de multi-level focus was niet geheel afwezig. Voornamelijk in de fase van agendasetting en beleidsformulering zijn hiervan sporen te traceren.

### **Analyse Catalaans strategisch handelen in hervorming van het autonomiestatuut 2006: coördinatie en implementatie van het EU-beleid.**

De participatie van Catalonië in het Spaanse Europabeleid wordt expliciet behandeld in het hoofdstuk dat de relaties van de Generalitat met de EU beschrijft (*Tituló V, Capítulo II*). De Europese bestuurslaag komt daarnaast ook in enkele andere artikels voor. Dat het thema in de onderhandelingen niet centraal stond heeft te maken met de inhoud van het hoofdstuk, dat grotendeels een confirmatie is van de in december 2004 gemaakte CARCE-akkoorden met de nieuwe regering Zapatero. Dat er in deze een multi-level focus bestond in het Catalaanse strategisch handelen is vanzelfsprekend en ook voor de andere buitenlandse cases die focussen op 'de coördinatie en

implementatie van het EU-beleid' is dit evident. De Catalaanse actoren hebben voor de opname (en zo quasi-constitutionalisering) van de gemaakte afspraken geijverd vanuit een sterk bewustzijn van de beperkingen en mogelijkheden die de Europese bestuurslaag met zich meebrengt voor de beleidsvoering in Catalonië en Spanje. De formulering is na de onderhandelingen in Madrid wat gematigder en voorwaardelijker maar centraal in de discussie stonden de aspecten niet. Het Catalaanse strategische handelen met betrekking tot dit thema was niet conflictueus, precies omwille van het in 2004 overeengekomen akkoord, waarvan de inhoud in belangrijke mate werd overgenomen. Hoewel bepaalde Catalaanse actoren verder wilden gaan en minder aannemelijke voorstellen overwogen, werd deze potentieel conflictvolle strategie vanuit haalbaarheidsoverwegingen snel opgeborgen. De uitspraak van het Hof heeft geen enkel van de aangeklaagde artikelen in dit Europese hoofdstuk ongrondwettelijk verklaard, maar wel strikte interpretaties toegevoegd. Voornamelijk met betrekking tot de bilaterale relatie die de Catalanen met de centrale overheid (ook in het Europabeleid) prefereren, werd de hiërarchische positie van de centrale overheid door het Hof onderstreept.

### **Waargenomen strategisch handelen in comparatief perspectief**

Het Catalaanse strategisch handelen in de hervorming van het autonomiestatuut, over de twee cases heen en doorheen de beleidsfases, wordt omschreven als sterk conflictueus en met een matige multi-level focus. Met betrekking tot het thema van bevoegdheidsverdeling en intergouvernementele relaties is het strategisch handelen uitgebreid beschreven en gewaardeerd voor elke fase van de beleidscyclus. Voor het aspect van coördinatie en implementatie van het EU-beleid wordt gewerkt met één globale score. De totaal toegekende waardering is een samenvoeging van beide.

De twee dimensies van het regionaal strategisch handelen krijgen een verschillende invulling naargelang de fase in de beleidscyclus. In de eerste fases van agendasetting en beleidformulering bevat het regionaal strategisch handelen wel degelijk een multi-level focus. Deze vermindert sterk in de fase van besluitvorming en implementatie. In de fase van evaluatie komt deze ten slotte weer wat sterker naar voren. De invulling van de dimensie attitude is ook verschillend doorheen de beleidscyclus. Globaal was de attitude erg conflictueus. De fase van agendasetting was het

meest conflictueus, waarbij dit wat afnam na de PSOE overwinning in de nationale verkiezingen van 2004. In de beleidsformulerings- en besluitvormingsfase was het Catalaanse strategisch handelen nog steeds conflictueus, gevolgd door een lichte afname in conflict in de implementatiefase en opnieuw een versterking in de evaluatiefase, zeker de reactie op de recente uitspraak van het Grondwettelijk Hof.

Onderstaand schema geeft een overzicht van de Catalaanse scores in vergelijking met het Vlaamse en Waalse strategisch handelen. Hierbij moeten enkele kanttekeningen worden gemaakt. De focus binnen de case is niet precies dezelfde. In de Belgische cases betreft het een concreet beleidsdomein (regionalisering van landbouw) en in de Spaanse case meer algemeen de bevoegdheidsverdeling en intergouvernementele relaties. Een gelijklopende focus voor beide cases was er wel met betrekking tot coördinatie en implementatie van het EU-beleid, die ook in de twee volgende cases onder de loep wordt genomen. Nuancering volgt wanneer de resultaten van de twee resterende regio's worden toegevoegd in de volgende sbov-rapporten.

Fase in beleidscyclus	Vlaams/Waals strategisch handelen		Catalaans strategisch handelen	
	<i>Attitude</i>	<i>Multi-level focus</i>	<i>Attitude</i>	<i>Multi-level focus</i>
Agendasetting	2	1	4,5	3
Beleidsformulering	2,25	1	4	3
Besluitvorming	2	0,5	4	1,5
Implementatie	1	2	3	1,5
Evaluatie	1	2	3,5	2
Coördinatie en implementatie EU-beleid	2	2,5	3	4

## Op weg naar verklaringen

In dit deel positioneren we de Spaanse case ten opzichte van de Belgische (die in het voorgaande sbv rapport werden besproken) met betrekking tot de potentieel verklarende variabelen. Hierdoor is een evaluatie van de geformuleerde hypothesen mogelijk. De hieronder gemaakte conclusies zijn echter nog voorlopig. Verdere verdieping volgt door toevoeging van de nog resterende onderzoeksresultaten.

De eerste potentieel verklarende factor is de structurele en culturele binnenlandse institutionele setting. Met betrekking tot de dimensie institutionele structuur, waarvoor een schaal van 1 (dual federalisme) tot 5 (coöperatief federalisme) wordt gebruikt, plaatsen we (na de literatuurstudie, die in de interviews werd geïnterpreteerd) België op 1 en Spanje op 2. De dimensie institutionele cultuur, waarvoor een schaal van 1 (non-coöperatieve informele instituties) tot 5 (coöperatieve informele instituties) wordt gebruikt, plaatsen we België op 2,5 en Spanje op 1. De globale factor structurele en culturele institutionele setting is een samenvoeging van de scores op de twee dimensies. België strandt op 1,75 en krijgt zo een iets coöperatievere invulling dan Spanje dat de waarde 1,5 werd toebedeeld. De twee cases bevinden zich beide wel aan de non-coöperatieve pool van de factor structurele en culturele binnenlandse institutionele setting. Uitspraken over de hypothesen 1a en zijn moeilijk, aangezien de verschillen erg klein zijn.

Partijpolitiek en regeringen op de verschillende bestuursniveaus is de tweede factor waaruit potentieel verklaring voor het regionaal strategisch handelen wordt geput. In vergelijking met België is de Catalaanse partijpolitieke regeringssituatie minder congruent. We verwachten dus volgens hypothese 2a een conflictueuzere Catalaanse strategie dan deze van Vlaanderen en Wallonië. Dit kwam ook uit de dataverzameling naar voren en op basis van de twee cases die tot nu toe zijn afgewerkt, kunnen we deze hypothese bevestigen. De hypothese 2b, die een grotere multi-level focus voorspelt in de Catalaanse strategie dan in de Vlaamse en Waalse, wordt eveneens bevestigd.

De hypothese 3a en 3b over de macht van een NSWP met regionalistische agenda worden op basis van deze eerste twee cases eveneens bevestigd. Op de factor 'macht een NSWP met regionalistische agenda' scoort Catalonië

hoger aangezien het hier twee partijen in de Catalaanse coalitie betreft en daarnaast de belangrijkste Catalaanse oppositiepartij (ook een NSWP met regionalistische agenda) een vetoplayer was in dit dossier. De hypothesen voorspelden een conflictueuzer regionaal handelen met een sterkere multi-level focus bij Catalonië dan bij Vlaanderen of Wallonië, wat ook werd waargenomen.

Op de variabele formele en informele ervaring met het EU niveau scoren Vlaanderen en Wallonië hoger dan Catalonië. De hypothese 4 die hierover werd geformuleerd, wordt op basis van deze onderzoeksresultaten verworpen. We verwachtten een sterkere EU-focus in de Vlaamse en Waalse strategie in de binnenlandse staatshervorming, maar dat werd niet bevestigd.

### **Besluit: verschillen en overeenkomsten met het oog op beleidsleren**

We besluiten dit deelrapport met een identificatie van de vergelijkbaarheid van de twee bestuurssystemen die al onder de loep zijn genomen, namelijk België en Spanje. Dit doen we in functie van aanbevelingen die in het vergelijkende rapport worden gemaakt. Om aan beleidsleren te kunnen doen is voldoende vergelijkbaarheid noodzakelijk. Het is vanzelfsprekend dat kopiëren van strategieën niet zomaar opgaat. We moeten rekening houden met de mogelijkheden en beperkingen die specifieke nationale omgevingsfactoren met zich meebrengen. In het laatste deel van dit rapport analyseren we de mate van vergelijkbaarheid van de Spaanse (Catalaanse) en Belgische (Vlaamse) case. In het overkoepelende rapport gaan we in hoe Vlaanderen kan leren van strategieën van de andere onderzocht regio's.

# 1. 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 (Michelmann and Soldatos 1990; Hocking 1993; Aldecoa and Keating 1999; Jeffery 2000; Jeffery 2004).

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 (Jeffery 2000; Börzel 2002; Roller and Sloat 2002; Dardanelli 2005; Beyers and Bursens 2006). 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 I) 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 verdergewerkt met een focus op de interbestuurlijke dimensie. In 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 staatsvormingen 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 onderzoeksresultaten van de Catalaanse case met betrekking tot de eerste onderzoeksvraag. De bestudeerde binnenlandse hervorming is het nieuwe Catalaanse autonomiestatuut van 2006, waarbij de focus ligt op twee aspecten, namelijk 'bevoegdheidsverdeling en intergouvernementele relaties' en 'coördinatie en implementatie van het EU-beleid'. De bedoeling van dit onderzoeksrapport is een overzicht bieden van de regionale strategie van Catalonië in de meerlagige bestuurscontext van federalisme en Europese integratie. Het is het tweede deelrapport en de volledige internationale comparatieve analyse volgt na het afronden van de volledige dataverzameling in de andere Europese regio's.

Het rapport start met een schets van de meerlagige bestuurscontext waarbinnen Catalonië een strategie uitbouwt. Vervolgens wordt het analysekader beschreven, gevolgd door de gehanteerde onderzoeksmethode. De kern van dit rapport bestaat uit de analyse van de Spaanse onderzoekscase, Catalonië, waarbij op twee aspecten van de hervorming wordt ingespeeld. Daarnaast wordt het analysekader toegepast en wordt beschreven op welke manier de Vlaamse overheid uit dit voorbeeld kan beleidsleren. Ten slotte maken we een voor- en achteruitblik naar de andere internationale comparatieve onderzoeken waar eenzelfde oefening voor Vlaanderen, Wallonië, Baden-Württemberg en Schotland wordt gemaakt. Een zevende afsluitende hoofdstuk bestaat uit enkele concluderende beschouwingen.

## 2. Situering meerlagige bestuurscontext waarbinnen Catalonië strategisch handelt

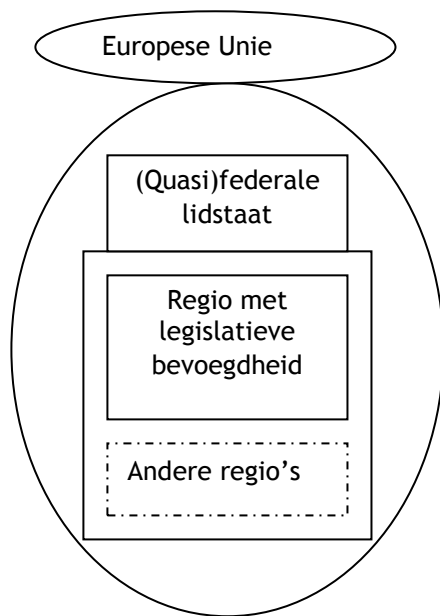
In dit eerste hoofdstuk situeren we de meerlagige bestuurscontext waarbinnen Catalonië handelt. Catalonië is één van de zeventien deelstaten van de zogenaamde Spaanse *Estado de las Autonomías* (Requejo 2010), een gedecentraliseerde staat met regio's met legislatieve bevoegdheden. De Spaanse grondwet van 1978 voorzag in een autonomieproces met meerdere sporen voor de deelstaten, waarbij de decentralisatie werd gekarakteriseerd door asymmetrie. Catalonië werd als een '*Nacionalidade histórica*' omschreven en volgde het snelle spoor van bevoegdheidsoverdracht (Roller 2004). De gedecentraliseerde Spaanse staat is op zijn beurt ingebed in een Europese Unie. De Spaanse toetreding in 1986 vertroefde het onderscheid tussen binnenlands en buitenlands beleid de had gevolgen voor interne bevoegdheidsverdeling (Roller 2004). Deze Europese Unie heeft naast intergouvernementele ook een heel aantal supranationale kenmerken, waardoor ze sterk verschilt van andere internationale organisaties waarvan de Spaanse 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 Catalonië 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 Spanje een impact hebben.



## 3. Analysekamer

### > 3.1. 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 analysekader. 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 Catalaanse hervorming van het autonomiestatuut van 2006 wordt beschreven volgens het hieronder geduide analysekader. Uit de vergelijking met andere regio's 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 Catalaanse case te beschrijven en te verklaren voorgesteld.

Het analysekader is geïnspireerd op twee theoretische scholen, namelijk historisch institutionalisme (Scokpol 1985; Hall 1986; March and Olsen 1989; Steinmo, Thelen et al. 1992; Thelen 1992; Pierson 2004) en comparatief federalisme (Burgess 2006; Heuglin and Fenna 2006; Swenden 2006; Erk 2008; Erk and Swenden 2010). Er ligt een sterke nadruk op de te verklaren factor, namelijk regionale strategie met betrekking tot institutionele hervormingen in een meerlagige bestuurscontext.

Er wordt gekozen voor de klassieke procesbenadering van Howlett en Ramesh (2003) om de regionale aanpak van de staatshervorming 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 met betrekking tot regionaal strategisch handelen.

### > 3.2. 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 hand van twee variabelen, 'multi-level-focus' aan de ene kant en 'attitude' aan de andere kant. De variabele 'multi-level-focus' kan verschillende waarde aannemen tussen de polen van aan- of afwezigheid van een multi-level focus. De variabele 'attitude' wordt aangeduid met de schaal van 'conflictueus' naar '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. In de Catalaanse case nemen we ook de belangrijkste Catalaanse oppositiepartij (CiU) op omdat deze een belangrijke vetopositie (Tsebelis 2002) bezat, gezien de noodzakelijke tweederde meerderheid in het Catalaanse Parlement om een voorstel tot statuutswijziging te stemmen.

#### > 3.2.1. Regionaal strategisch handelen: 'Multi-level focus'

Regio's kunnen bij hun strategisch handelen in de binnenlandse staathervorming rekening houden met andere bestuurslagen (Jeffery 2000; Roller and Sloat 2002; Nagel 2004). 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 strategisch handelen meerlagig wanneer volgende indicatoren aanwezig zijn:

- De actor heeft voldoende kennis over/en is zich bewust van de beperkingen en mogelijkheden die Europese integratie met zich meebrengt voor de binnenlandse hervorming.
- De actor maakt een goede inschatting 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 als gevolg van Europeaniseringsprocessen worden door de actor ingeschat en hierop anticipeert de actor in het regionaal strategisch handelen.
- De actor staat open staan om van andere Europese lidstaten en/of regio's in gelijkaardige situaties te leren.

Alle variabelen worden als een continuüm opgevat, dat in dit geval loopt van de afwezigheid van een multi-level focus tot een maximale multi-level focus. Om dit overzichtelijk weer te geven is voor alle variabelen een schaal van 0 tot 5 gebruikt.

#### > 3.2.2. *Regionaal strategisch handelen: 'attitude'*

De tweede variabele van regionaal strategisch handelen is 'attitude' en kan waarden aannemen tussen 'conflictueus' en 'niet-conflictueus'. 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 indicatoren<sup>2</sup>:

- 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.

---

<sup>2</sup>Het is mogelijk dat de verschillende indicatoren onderling afhankelijk zijn

- 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. Opnieuw wordt een schaal van 0 (niet-conflictueus) tot 5 (conflictueus) gebruikt.

### > 3.3. Verklarende factoren

Dit onderzoek zoekt een verklaring voor gelijkenissen en verschillen in regionaal strategisch handelen van vijf regio's 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. In het volgende hoofdstuk wordt een waardering toegekend voor de Catalaanse case. Opnieuw worden schalen van 0 tot 5 gebruikt waarbij alle cases een relatieve invulling ten opzicht van elkaar krijgen.

#### > 3.3.1. *De structurele en culturele binnenlandse institutionele setting*

Federale systemen bevatten een geheel aan formele en informele instituties die als doel de integratie en het samenleven van verschillende territoriale groepen of entiteiten hebben (Colino 2010). De bedoeling is een balans te bereiken tussen autonomie enerzijds en samenwerking anderzijds. Elk

federaal systeem zoekt een eigen balans die dichterbij één van deze twee polen ligt.

De structurele en culturele binnenlandse institutionele setting wordt gedefinieerd als het geheel van formele regels, organisaties en normen, gecombineerd met informele praktijken en conventies. Analytisch zijn er twee subaspecten te onderscheiden, namelijk de institutionele structuur enerzijds en de institutionele cultuur anderzijds. In de literatuur wordt dit onderscheid ook vaak gemaakt, soms onder een andere noemer. Colino beschrijft het verschil als het ‘formal institutional framework’ enerzijds en de ‘federal relations’ anderzijds (Colino 2010). Onder het ‘formal institutional framework’ beschrijft hij drie dimensies, namelijk *constitutional design*, *intergovernmental structure of decisions and recourses* en *intergovernmental decision-making rules*. ‘Federal relations’ anderzijds bevat drie dimensies: *Interactions and joint-decision styles*, *type of governmental actor strategies* en *conflict lines and intergovernmental coalitions*.

Onderstaand schema biedt een overzicht van het kader dat hier wordt gehanteerd en op een gelijkaardige manier een onderverdeling maakt. 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. In dit onderzoek wordt naar de setting van het systeem in totaliteit gekeken.<sup>3</sup>

**Figuur 4: De structurele en culturele binnenlandse institutionele setting**

De structurele en culturele binnenlandse institutionele setting	Non-coöperatieve institutionele setting	Coöperatieve institutionele setting
<b>institutionele structuur</b>	Duaal federalisme	Coöperatief

<sup>3</sup> Wanneer het analyseniveau lager is, zoals de beleidssectoren binnen een systeem, zijn verschillende invullingen van de verklarende factor mogelijk. Dit onderscheid wordt in ons onderzoek niet gemaakt.



		federalisme
institutionele cultuur	Non-coöperatieve informele instituties	coöperatieve informele instituties

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 opnieuw 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 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).<sup>4</sup> De dimensie institutionele structuur 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

---

<sup>4</sup> Hoewel {Roller, 2004 #5152} stelt dat de overlap in bevoegdheden tussen de regionale, centrale en EU politieke sfeer het conflictueuze karakter van de intergouvernementele relaties in Spanje net heeft versterkt.

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.

De twee geformuleerde hypothesen worden in dit onderzoek getoetst voor de vijf regionale strategieën die onder de loep worden genomen.

### > 3.3.2. *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. Zeker wanneer dezelfde partijen meerderheden vormen op het regionale en federale niveau vormt dit een verbintenis waarvan goede samenwerking te verwachten valt (Dardanelli 2005). Dynamieken binnen partijen die op verschillende bevoegdheidsniveaus vertegenwoordigd zijn bieden mogelijkheden voor samenwerking tussen regio's onderling en met het federale bestuursniveau. Naast partijen op zich, zijn ook de relaties tussen partijleden op de verschillende bestuursniveaus van belang (Orte 2007).

Met betrekking tot deze factor 'partijpolitiek en regering op de verschillende bestuursniveaus' zijn er twee aspecten waaruit we verklaring trachten te putten. Het eerste aspect is de mate van congruentie tussen de partij(en) die regeringen vormen op de verschillende bestuursniveaus (op het centrale niveau enerzijds en in de geselecteerde regio anderzijds). Daarnaast bekijken we wat het potentiële effect van een machtige (in termen van regeringsdeelname of agendasetting) NSWP (non state wide party) met regionalistische agenda is.

Belangrijk is eerst een goede definitie van (N)SWP enerzijds en congruentie anderzijds. Een SWP is een partij die zowel in de regionale verkiezingen als in de nationale verkiezingen in alle of bijna alle regio's van het land deelneemt onder dezelfde electorale banner (Stefuriuc 2007). Een NSWP is een partij die ofwel enkel op het regionale of het centrale niveau opkomt, of in beide, maar dan in een specifiek territorium en dus niet over het gehele land. De variabele 'macht van een NSWP met regionalistische agenda' kan meerdere waarden dan ja of neen aannemen. Het is mogelijk dat er meerdere partijen aanwezig zijn die aan de definitie voldoen en anderzijds kan de machtspositie van deze partijen ook verschillend zijn.

Congruentie meet of regionale regeringen dezelfde partij(en) bevatten die op het centrale niveau regeren. Het concept is oorspronkelijk geïntroduceerd door Roberts (1989) en het zuivere originele concept voorziet een strikte overeenkomst tussen de partijen op de verschillende bestuursniveaus. Onze invulling van congruentie is opnieuw genuanceerder dan een simpele ja of neen, maar wordt als continuüm opgevat. Een gedeeltelijke congruentie is ook mogelijk waarbij dan een evaluatie gemaakt wordt van de mate waarin er overeenstemming bestaat (in het geval van regionale regeringscoalities met een SWP en een NSWP bijvoorbeeld en deze SWP ook op het centrale niveau bestuurt of een NSWP bijvoorbeeld parlementaire steun aan een minderheidsregering op het centrale niveau).

Hoe congruenter de regeringen, hoe minder conflictueus het regionale handelen zal zijn (zie hypothese 2a). Deze verwachting formuleren we omdat het vertrouwen tussen de onderhandelaars groter zal zijn omwille van de partijband die bestaat. Deze zorgt ook voor een potentieel vlottere

informatiedoorstroming. Ten slotte is het ook redelijk te verwachten dat de partij, wanneer ze de onderhandelingen voor een staats hervorming aanvat (vanop twee bestuursniveaus), een gemeenschappelijke wil om een akkoord te bereiken stimuleert. Een tweede hypothese met betrekking tot de congruentiegraad van regeringen voorspelt een afnemende multi-level focus naarmate de congruentiegraad van de regeringen toeneemt (zie hypothese 2b). Onderzoek toonde aan dat congruentiegraad en partijpolitiek een verklaring is voor het gehanteerde regionaal strategisch handelen van regio's op het Europese niveau in het algemeen (Tatham 2010). Tatham verifieerde 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. Vanuit deze kennis verwachten we ook dat in de binnenlandse staats hervorming de multi-level focus groter zal zijn wanneer de regeringspartijen niet-congruent zijn. De regionale regering kan er niet op rekenen dat haar belangen door de centrale overheid bevredigend worden behartigd wanneer congruentie ontbreekt. Als gevolg zal ze een eigen Europese focus en strategie wensen en hierin ook in het strategisch handelen meer rekening mee houden dan in een onderhandeling waarin partijcongruentie bestaat op de verschillende bestuursniveaus.

NSWP's met regionalistische agenda hebben in veel gevallen een vijandige houding tegenover het centrale bestuursniveau en eisen meer bevoegdheden tot zelfs onafhankelijkheid voor hun regio. Het bestaan van een uitgesproken regionaal nationalisme gaat samen met een gebrek aan vertrouwen tussen bestuursniveaus, dat meer voorkomt in multinationale staten (Requejo 2005). Dit gebrek aan vertrouwen karakteriseert wat wij hebben getypeerd als 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 (zie hypothese 3a).

In federale landen met een linguïstische of culturele diversiteit zoals in de cases Vlaanderen, Wallonië, Catalonië en Schotland verwachten we vanuit onderzoek (Nagel 2004) dat er meer identificatie met de Europese Unie bestaat dan met de centrale overheid. In deze 'historische naties' met regionalistische NSWP 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 (zie hypothese 3b). Deze partijen

hebben in veel gevallen een Eurofiel karakter en vinden vaak in de Europese Unie een bondgenoot tegen de centrale overheid (Giordano and Roller 2002; Roller 2004; Jolly 2007). Connor stelt dat er drie redenen zijn waarom nationalistische bewegingen en politieke partijen een verdere ontwikkeling van Europese integratie wensen. In hun visie zou de centrale overheid daardoor sterker worden geïsoleerd door de twee zich ontwikkelende bestuursniveaus (regionaal en Europees). Ten tweede zorgt Europese integratie voor het verdwijnen van grenzen, ook tussen naties die door deze traditionele staatsgrenzen werden gescheiden (zoals de Catalanen en Basken). Een derde reden is het vooruitzicht van toekomstig EU lidmaatschap na afsplitsing, wat een steun in het streven naar onafhankelijkheid is (Connor 2001). Ook Lynch (Lynch 1996) concludeert dat Europa een externe ondersteunende rol speelt voor nationalistische bewegingen in hun onafhankelijkheidsstreven. 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.

**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 regionalistische agenda heeft (of machtig is in termen van agendasetting) hoe conflictueuzer het regionaal strategisch handelen zal zijn.

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

### > 3.3.3. *Formele en informele ervaring met het EU-niveau*

De laatste variabele die potentieel 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. 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 et al. 2003). 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 en andere lidstaten of werken via regionale lobbyorganisaties of regionale kantoren in Brussel.

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 de binnenlandse staatsvorming.

<p><b>Hypothese 4:</b> 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.</p>
---

## 4. 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.<sup>5</sup>

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. Volgende vragen worden beantwoord: 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.

Een dataverzamelingsprobleem 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. Precies daarom wordt voor een combinatie van databronnen gekozen. Data zijn verzameld door analyse van primaire en secundaire bronnen zoals beleidsdocumenten, vergaderverslagen, krantenartikels en academische publicaties. Daarnaast vonden kwalitatieve

---

<sup>5</sup> 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.



diepte-interviews plaats met respondenten op het federale en het regionale bestuursniveau. Deze face-to-face interviews zijn semigestructureerd 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.

## 5. Analyse case

### > 5.1. Inleiding

#### > 5.1.1. *De Estado de las Autonomías*

Na de val van Franco bestond er bij alle politieke elites een groot geloof in de transformatie van een autoritaire staat naar een democratische, meer gedecentraliseerde staat. Artikel 2 van de Spaanse Grondwet erkent het bestaan van verschillende 'nationaliteiten en regio's' met een recht op autonomie binnen de 'ondeelbare eenheid van de Spaanse natie'. Naast de erkenning van de multinationaliteit bevestigt dit artikel dus het principe van eenheid en solidariteit tussen de verschillende entiteiten in Spanje. De garantie van autonomie als basisprincipe werd gegarandeerd door een zeer rigide procedure voor grondwetswijzigingen en bewaking door het Grondwettelijk Hof. De Spaanse *Comunidades Autónomas* of Autonome Gemeenschappen (AG's) hebben subnationale constituties of autonomiestatuten die eenvoudiger hervormd worden dan de nationale Spaanse Grondwet. Subnationale overheden kunnen, mede bepaald door verschillende politieke factoren, beslissen om de constitutionele ruimte die het regionale autonomiestatuut biedt te gebruiken en zo de rigiditeit van de Spaanse Grondwet te omzeilen.

De Spaanse Grondwet van 1978 voorzag twee routes in zelfbestuur voor de AG's, een zogenaamde snelle route (art. 151) en trage route (art. 143), afhankelijk van een vorm van politieke autonomie die in deze regio's in de geschiedenis (periode 1931-39) al bestond. Het oorspronkelijke systeem bevatte dus een asymmetrie met een speciale positie voor de 'historische gemeenschappen', waaronder Catalonië. De bevoegdheidsverdeling zoals ze in de Grondwet is opgenomen bevatte wel een potentieel naar symmetrie doordat voor de andere AG's meer politieke autonomie mogelijk was zodra de politieke wil hiertoe zou worden uitgedrukt. Het was dus al voorzien dat de AG's in de trage route een inhaalbeweging konden maken, wat gebeurde in de jaren negentig. Zo evolueerde Spanje naar een symmetrisch systeem met als uitzondering de zogenaamde 'differentiërende factoren' die een speciale behandeling vroegen voor bepaalde AG's (zoals eigen taal, eilandstatus, speciale civiele wetten,...). De belangrijkste asymmetrie die tot op vandaag bestaat is fiscale autonomie voor Navarra en Baskenland, gebaseerd op het zogenaamde 'historische recht van de *fuero*'.

*‘Men ging ervan uit dat er altijd een onderscheid zou zijn tussen de historische naties enerzijds en de andere regio’s anderzijds. Maar in de praktijk wilden de andere precies dezelfde bevoegdheden als deze historische naties. Er zijn geen politieke antwoorden om te voorkomen dat alle anderen hetzelfde willen, hoewel vele van hen artificieel werden gecreëerd gedurende de transitieperiode.’* (interview 3 maart 2010: F. Vallespin).

Zonder enige hervorming van hoofdstuk VIII van de Grondwet is Spanje geëvolueerd van een asymmetrisch gedecentraliseerd systeem naar een grotendeels symmetrische federatie en lijkt vandaag opnieuw naar een sterker gedecentraliseerde en asymmetrische federatie te evolueren. Hervormingen in de Spaanse constitutionele orde kwamen niet tot stand door formele grondwetsherzieningen, maar via incrementele aanpassingen aan de regionale autonomiestatuten en interpretaties van het Grondwettelijke Hof (Colino 2009). Requejo (2001) identificeert vijf fases in de ontwikkeling van de Spaanse staatsordening of *Estado de las Autonomías*. De eerste periode loopt van 1978 tot 1981 en is gekenmerkt door onderhandelingen van de teksten van zowel de Grondwet als de verschillende autonomiestatuten van de AG’s<sup>6</sup>. De tweede is deze van de twee grote autonomie-akkoorden van 1981 en 1992 tussen de twee centrale SWP. In 1981 werd een akkoord bereikt tussen *Unión de Centro Democrático* (UCD)<sup>7</sup> en *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE). De zogenaamde LAOPA (*Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico* of wet tot harmonisatie van het autonomieproces) werd goedgekeurd en was een centraliserende interpretatie van de Grondwet, maar werd grotendeels teruggeschoefd<sup>8</sup>. Gedurende de jaren tachtig werden twee types AG’s gecreëerd: Catalonië, Baskenland, Galicië, Andalusië, Navarra, Canarische Eilanden en Valencië enerzijds met een hoger autonomieniveau en de tien overblijvende met een lager autonomieniveau. Het akkoord van 1992 tussen PP en PSOE bracht een symmetrie in het systeem door de tien achterblijvende AG’s naar hetzelfde autonomieniveau als de voorgangers te brengen. De derde fase die Requejo (2001) identificeert (1993-2000) is deze van parlementaire akkoorden met de partijen van nationale minderheden

---

<sup>6</sup> De eerste twee waren deze van Baskenland en Catalonië in 1979.

<sup>7</sup> Later opgegaan in Partido Popular.

<sup>8</sup> In 1983 echter werd deze grotendeels ongrondwettelijk verklaard door het Constitutioneel Hof. Daarnaast werden een aantal ‘basiswetten’ aangenomen, die oorspronkelijk wetgevende principes zouden zijn, maar in de jaren tachtig werden geïnterpreteerd als volwaardige wetgevende akkoorden die erg gedetailleerde richtlijnen als gevolg hadden. Hierdoor waren er steeds meer bevoegdheidsconflicten en interventies van het Grondwettelijk Hof.

(*Partido Nacionalista Vasco* (PNV) en *Convergència i Unió* (CiU)). De grootste partij op nationaal niveau (PSOE tussen 1993 en 1996 en PP tussen 1996 en 2000) had geen meerderheid en moest noodgedwongen extra parlementaire steun zoeken om een stabiele regering te kunnen vormen. Deze periode toont volgens verschillende waarnemers aan dat de praktische werking van de *Estado de las Autonomías* afhankelijk is van het tijdelijke karakter van de electorale resultaten en dat stabiele institutionele mechanismen ontbreken (Requejo 2001). De vierde fase (2000-2004) kenmerkt zich door een absolute meerderheid van Partido Popular (PP). In 2001 werd de transfer van het gezondheidssysteem doorgevoerd naar alle AG's en verder sloot de PP overheid akkoorden met PSOE over bevoegdheden die de centrale overheid zou behouden. PP voerde een neonationalistisch Spaans beleid om uniformiteit te promoten, met erg conflictueuze relatie met de regionale instellingen van de minderheidsnaties tot gevolg. CiU ondersteunde PP (Aznar) in Madrid en beloofde geen autonomiestatuutshervorming te initiëren. Daartegenover stond een hervorming van het financieringssysteem. Op het einde van 2003, na 23 jaar CiU overheden in Catalonië onder het leiderschap van Jordi Pujol, trad een nieuwe Catalaanse regering (tripartite van *Partit dels Socialistes del Catalunya* (PSC), *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC) en *Iniciativa per Catalunya Verds* (IC-V)) aan. De laatste fase (vanaf 2004<sup>9</sup>) wordt gekenmerkt door parlementaire akkoorden tussen PSOE en minderheidspartijen (ERC, IC-V, CiU en PNV), de hervorming van autonomiestatuten in verschillende AG's en het aankondigen van de hervorming van het financieringsmodel.

#### > 5.1.2. *Het Catalaanse Autonomiestatuut*

Regionale autonomiestatuten (*Estatuto de Autonomía*) hebben een quasi-constitutionele status omdat in de praktijk het Spaanse parlement geen gewone wetten kan maken die indruisen tegen de regionale autonomiestatuten of tegen het principe van autonomie (Colino, Nagel et al. 2009). Ondanks de bijzonder rigide Spaanse Grondwet hebben de Spaanse AG's, volgens verschillende procedures weliswaar, ruimte om de eigen mate van decentralisatie te bepalen. De AG's hebben geen directe rol in Grondwetswijzigingen, maar hun parlementen nemen, samen met het centrale Spaanse parlement (*Cortes*), wel het initiatief tot hervormingen van hun autonomiestatuut, en dus tot wijziging van het 'constitutioneel blok'.

---

<sup>9</sup> De verkiezingen van 2004 werden door de aanslagen in Madrid twee dagen ervoor (11 maart 2004) onverwacht gewonnen door de socialisten onder leiding van Zapatero.

*‘De Spaanse Grondwet zegt niets over de bevoegdheden van de AG’s. Dit is bepaald in hun autonomiestatuut. Deze statuten zijn deel van het ‘constitutioneel blok’. Het zijn complementen van de Grondwet en staan hier hiërarchisch ook onder. Dat is ook de reden waarom het Grondwettelijk Hof vandaag de toetsing naar constitutionaliteit van het Catalaanse autonomiestatuut maakt. ‘ (interview 23 februari 2010, C. Viver).*

Juridisch zijn statuutswijzigingen bilaterale onderhandelingen tussen de centrale overheid en één AG, in dit geval Catalonië, maar in de praktijk vonden tegelijkertijd in verschillende AG’s hervormingen plaats die onderling verband houden. Eisen die één AG formuleert, worden door anderen gekopieerd (Colino 2009). Deze manier van hervormen biedt politieke flexibiliteit aan de federale politieke actoren om toegevingen te doen die ze niet op het nationale niveau kunnen doen. Statuutshervormingen zijn zo een alternatief forum om subnationale eisen te ventileren en uitzonderingen voor minderheden of subnaties te legitimeren.

De hervormingsronde die met het Catalaanse initiatief in 2003 startte, is de eerste in de geschiedenis waarbij regionale politici en parlementen de agendasetting van de hervorming hebben bepaald door het amenderen (of soms zelfs volledig wijzigen) van autonomiestatuten zonder voorafgaand akkoord met nationale politieke actoren. De federale overheid bevond zich daardoor voor het eerst in een reactieve positie en probeerde de omvang en de impact van de hervormingen te controleren. De Spaanse academische wereld is verdeeld over deze nieuwe evolutie. Sommige auteurs hebben een optimistische visie en zien de hervorming van de autonomiestatuten als een creatieve, maar goede manier om de conflicten met minderheidsnaties op te lossen. Het bottum-up en unilaterale karakter dat aan de hervormingen van de autonomiestatuten wordt toegeschreven is volgens hen overdreven aangezien het centrale parlement een veto heeft om ongewenste hervormingen tegen te houden en aangezien de subnationale initiatieven in de praktijk tot stand kwamen met de steun van SWP’s (Roig Molés 2006; Fossas 2007; Viver 2008).

Andere academici zijn eerder pessimistisch over deze evolutie en vinden dat de subnationale constitutionele ruimte in Spanje te groot is geworden. De ontwikkeling van de Spaanse staatsordening wordt volgens hen in de handen van individuele AG gelegd. De meerderheid in het centrale parlement zal volgens hen, ondanks de vetomacht die het bezit, in bepaalde politieke en electorale omstandigheden, worden gedwongen om regionale voorstellen te aanvaarden. Deze dynamieken zullen volgens hen instabiliteit en

inefficiëntie in het systeem brengen en zullen het centrale niveau stilaan uithollen (Blanco 2006, Cruz 2006, Sosa and Sosa 2006 and Tajadura 2007).

Hoe het ook wordt geïnterpreteerd, de hervorming van het Catalaanse autonomiestatuut in 2006 was een nieuwe manier om de Spaanse staatsordening institutioneel te actualiseren, zonder grondwetswijziging, die in Spanje procedureel erg moeilijk te bereiken is.

In dit onderzoek wordt ervoor gekozen om op twee aspecten van hervorming van het Catalaanse autonomiestatuut te focussen, met name op de bevoegdheidsverdeling en intergouvernementele relaties enerzijds en op de Catalaanse input in de coördinatie en implementatie van het Spaanse EU beleid anderzijds. Op basis van het analysekader dat in het vorige hoofdstuk is geschetst, bespreken we het Catalaanse strategisch handelen in de procedure tot wijziging van het autonomiestatuut met betrekking tot deze twee aspecten. 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.

#### **> 5.2. Hervorming Catalaans autonomiestatuut: bevoegdheidsverdeling en intergouvernementele relaties**

De verdeling van bevoegdheden in Spanje is niet eenduidig en bevat zowel elementen van duale als coöperatieve federale systemen (Colino 2008). Artikel 148 en 149 van de Grondwet reserveren een aantal bevoegdheden voor de centrale overheid. Hieronder vallen onder meer defensie, externe handel, immigratie, macro-economisch beleid en sociale zekerheid. Een aantal andere bevoegdheden zijn regionaal en worden door de regionale autonomiestatuten geclaimd, zoals landbouw, industrie, cultuur, sociale dienstverlening, ruimtelijke ordening en stadsplanning en toerisme. Het merendeel van de bevoegdheden heeft echter een gemengd karakter, zoals in onderwijs, milieubescherming, gezondheid, lokale besturen, media. In deze gevallen kan de centrale overheid kaderwetgeving opleggen, die de handelingsvrijheid van de regionale overheden beperkt.

Hoewel een heel aantal bevoegdheden geregionaliseerd zijn heeft de Spaanse centrale overheid nog steeds een belangrijke rol te spelen. De centrale overheid is volgens de Grondwet bevoegd voor de 'coördinatie van de algemene planning van economische activiteiten' en treedt onder dit mom vaak op in exclusieve bevoegdheidsdomeinen van de regio's. Daarnaast

is het ook de plicht van de centrale overheid om 'de gelijkheid van alle Spaanse burgers te garanderen' wat implicaties heeft voor de AG's in domeinen als sociale dienstverlening, gezondheidszorg en onderwijs. Dit heeft in het verleden voor verschillende intergouvernementele conflicten gezorgd, die resulteerden in aanklachten voor het Grondwettelijk Hof.

Door deze vermenging van bevoegdheden is er een belangrijke nood aan coördinatie tussen de bestuursniveaus. Er werden dan ook verschillende sectorale conferenties opgericht waar regionale en centrale vakministers informatie uitwisselen, gemeenschappelijke problemen oplossen, middelen verdelen, publieke diensten cofinancieren en gemeenschappelijke programma's beheren (García Morales 2006). De meest actieve van deze sectorale conferenties zijn diegenen over het fiscale en financiële beleid, landbouw en plattelandsontwikkeling, het nationale gezondheidssysteem, de coördinatie tussen universiteiten, het EU-beleid en milieu (García Morales 2006).

*'De Spaanse Grondwet was een compromis die 'geen model van de staatsordening' bevat, maar eerder een aantal procedures, regels om naar een staatsvorm te evolueren en die de mogelijkheid openliet voor regio's om in de toekomst bepaalde bevoegdheden te vragen, via hun eigen autonomiestatuut. Het geheel van de Grondwet, autonomiestatuten en uitspraken van het Hof geeft een beeld van de bevoegdheidsverdeling en intergouvernementele relaties.'* (interview 3 maart 2010, G. Elloriaga).

#### > 5.2.1. **Preferenties vooraf en agendasetting**

##### > 5.2.1.1. *Algemeen*

In de agendasettingsfase wordt het thema, in dit geval een hervorming van het Catalaanse autonomiestatuut, op de politieke agenda geplaatst. In de aanloop van de regionale verkiezingen van 1995 was de Catalaanse socialistische kandidaat, Joaquin Nadal, de eerste die een hervorming van het autonomiestatuut van 1979 voorstelde. Hij slaagde er bijna in om de nationalistische meerderheid van CiU in Catalonië te breken, die sinds de transitieperiode aan de macht was onder leiding van Jordi Pujol. In 1999 was Pasqual Maragall de PSC kandidaat en maakte van een statuutshervorming opnieuw het centrale punt, maar ook toen kon Pujol (zijn laatste) regering vormen. In de legislatuur van 1999 was er wel al parlementaire studiegroep die al enkele voorstellen voor een

statuutswijziging uitwerkte, maar er was grote onenigheid tussen de partijen hieromtrent<sup>10</sup> (interview 26 februari 2010, L. Santos).

Een hervormingsproces werd opgestart en het idee was een nieuw statuut te maken op basis van het herlezen van de Grondwet (interview 25 februari 2010, L. Bonet). Een kantelmoment in de agendasetting waren de verkiezingen van 2003 waarbij vier van de vijf partijen<sup>11</sup> in Catalonië naar de kiezer gingen met de belofte om het autonomiestatuut te herbekijken. Zelfs CiU die gedurende haar 23-jarige bestuursperiode geen initiatieven genomen had<sup>12</sup>, ondersteunde met haar nieuwe leider Arthur Mas, de plannen voor een nieuw autonomiestatuut. Er bestonden wel zeer grote verschillen in de preferenties van de Catalaanse partijen bij de start van het proces, maar dat er een Catalaans initiatief zou komen was waarschijnlijk doordat het zo breed gedragen was (interview 22 februari 2010, H. López Bofill). In 2003 toen de coalitieregering tussen PSC, ERC en IC-V werd gevormd, was een nieuw Catalaans autonomiestatuut de kern van het coalitieakkoord (interview 26 februari 2010, J. Ridao).

CiU was eerst overtuigd om enkel op een nieuw financieringsmodel te werken, maar de linkse coalitie wilde op een volledige nieuwe tekst werken. *‘Want als PP opnieuw aan de macht zou komen zou het een terugdraaien van de autonomie zijn. De conservatieve denktank Faes publiceert sinds 1996 voorstellen om dit terug te draaien omdat de decentralisering te ver was gegaan en er een recentralisatie van bevoegdheden en middelen zou moeten komen. Precies daarom wilden ze het zelfbestuur garanderen en vastleggen’* (interview 23 februari 2010, P. Almeda).

Respondenten zien verschillende redenen om een statuutswijziging op de agenda te plaatsen. Globaal komen vijf redenen steeds terug.

De eerste reden is een ontevredenheid over de staatsontwikkeling door de erg restrictieve interpretatie van de Grondwet en de juridische obstakels die de Catalanen vanaf het eind van de jaren negentig hardnekkig

---

<sup>10</sup>De werkdocumenten die toen zijn opgesteld heeft men verlaten en in 2003 startte de discussie van de tekst die het IEA opstelde.

<sup>11</sup> Enkel PP maakte deze belofte niet.

<sup>12</sup> CiU had, in ruil voor toegevingen van SWP zonder absolute meerderheden in Madrid, beloofd geen initiatieven te nemen mbt het autonomiestatuut. In 2003 had PP een absolute meerderheid en dus niet langer nood aan parlementaire steun van regionale partijen als CiU.



aanklaagden. Dit zorgde voor meer conflict in de intergouvernementele relaties, zeker vanaf de absolute PP-meerderheid van Aznar in 2000.

*‘De limieten van het constitutionele bevoegdheidskader waren bereikt. De staatsordening van de ‘estatdo de las autonomías’ was er niet in geslaagd een stabiele en bevredigende inbedding van Catalonië in Spanje te bereiken’,* verklaart de leidinggevende ambtenaar van het departement van territoriale politiek in Madrid destijds (interview 4 maart 2010, J-M. Pérez Medina).

Een tweede reden voor de agendering van een nieuw autonomiestatuut is een formele politieke erkenning van het verschillende nationale karakter van Catalonië. Enerzijds is er de symbolische erkenning van Catalonië door de opname van de term ‘natie’ in het Statuut en aspecten als een vlag of hymne die het historisch eigen karakter van Catalonië onderstrepen. Naast de symbolen werd ook een speciale bilaterale relatie met het centrum gevraagd omwille van deze uitzonderlijke positie. Dit betreft een speciale behandeling in financiële en fiscale kwesties en vetomogelijkheden in wetgeving die Catalonië aanbelangt.

*‘In de praktijk is Spanje geëvolueerd naar een symmetrisch (quasi)federaal systeem. Hierbij is ook de visie van de centrale overheid geëvolueerd en gaat men er vanuit dat de behoeften van Catalonië dezelfde zijn als deze van Murcia of Extremadura en houdt men hierbij geen rekening met de historische achtergrond. De visie van Catalonië is dat dit een homogenisatie naar beneden toe is voor de historische naties. Voor de andere AG’s heeft een institutionalisering plaatsgevonden en van zodra deze een stabiele vorm heeft aangenomen willen zijn precies dezelfde bevoegdheden als de nationalities. Wij willen niet per se een uitzonderingspositie, maar als gelijkheid een gelijkheid naar beneden inhoudt, kunnen we er niet mee instemmen. Dat is de visie vandaag en was de voedingsbodem voor de discussie om zeker de veelvuldige inbreuken van de centrale overheid te stoppen’* (interview 25 februari 2010, L. Bonet).

Daarnaast werd een antwoord verwacht op enkele zeer concrete vragen met betrekking tot zowel bevoegdheden als financiering van Catalonië, meteen ook de derde en vierde reden voor de agendering.

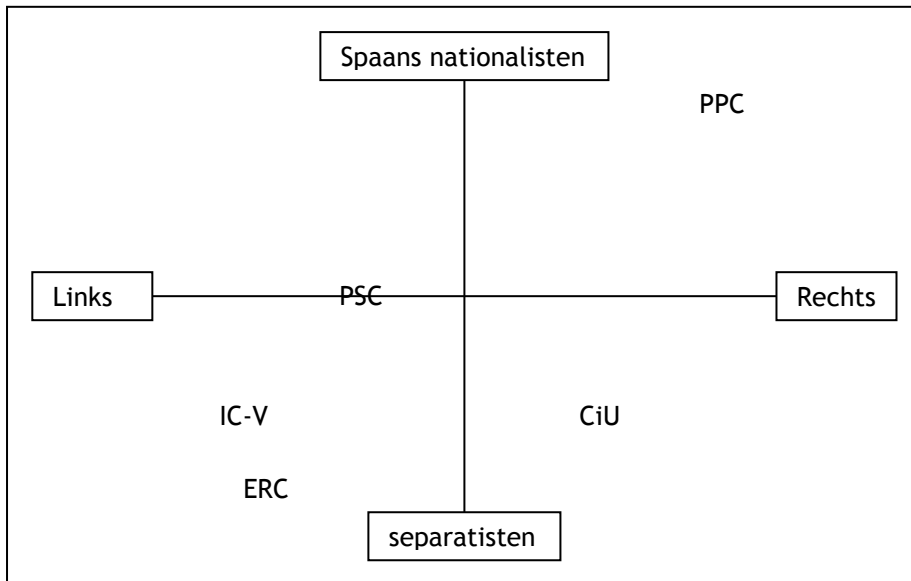
Met betrekking tot bevoegdheden was de Catalaanse preferentie dubbel, namelijk een bescherming van de bestaande bevoegdheden en het verkrijgen van bijkomende bevoegdheden. Door het erg ambigue karakter van de gedeelde bevoegdheden percipieerden de Catalanen veelvuldige inbreuken in hun bevoegdheden door de centrale overheid, die gestopt moesten worden. Daarnaast was een vergroting van bevoegdheden wenselijk, namelijk bevoegdheden die in de periode van het vorige statuut nog niet bestonden en ook niet door de centrale overheid zijn voorbehouden volgens de Grondwet. Voorbeelden hiervan zijn immigratie, luchthavens en nieuwe technologieën.

*‘De hervorming van het autonomiestatuut was in de eerste plaats een defensieve actie om inbreuken van de centrale overheid in regionale bevoegdheden te voorkomen’* (interview 25 februari 2010, L. Bonet).

Een vierde reden voor een wijziging van het autonomiestatuut waren klachten over het financieringssysteem, dat als ongunstig werd gepercipieerd voor Catalonië. De Catalaanse partijen wilden een meer billijke return voor hun aandeel in de Spaanse financiering, met speciale aandacht voor het debat over de fiscale balansen. Dit was meteen ook één van de moeilijkste punten aangezien Catalaanse eisen hieromtrent directe gevolgen hebben voor andere AG's die veel te verliezen hadden.

Een laatste bundel aan redenen om een statuutswijziging op de agenda te zetten was de noodzakelijke actualisatie aan een erg veranderende wereld sinds 1979. Zowel in de Spaanse als de Europese context, met nieuwe rechten, doelstellingen en uitdagingen, was het statuut van 1979 onaangepast. Nieuwe elementen waren onder meer de Spaanse integratie in de EU, globalisering, delocalisatie, economische competitie tussen de regio's en grootschalige immigratie.

De preferenties van de Catalaanse partijen verschilden naargelang het gepercipieerde einddoel van de Spaanse staatsordening. Globaal zijn alle partijen op twee assenstelsels van Spaans nationalistisch tot separatistisch enerzijds en politiek-ideologische links-rechts anderzijds te plaatsen. Op het eerste assenstelsel vormen PP en ERC uitersten, met PSC, IC-V en CiU tussenin. In de links-rechtsverdeling vinden we PP en IC-V als uitersten, met CiU, PSC en ERC tussenin. Onderstaande tekening biedt een overzicht.



Het nieuwe statuut was voor PSC (en IC-V) als federalisten een aanzet om de Spaanse staatsordening in totaliteit te wijzigen, CiU, als Catalaanse nationalist en geen federalisten hadden als doelstelling van het autonomiestatuut een verandering van Catalonië en niet van Spanje. Dit is een erg verschillend startpunt. Er zijn wel gemeenschappelijke tussentijdse doelstellingen, maar de finale doelstelling verschilt grondig<sup>13</sup>. (interview 23 februari 2010, F. Homs en 24 februari 2010, P. Maragall). ERC is een separatistische partij en de doelstellingen voor het nieuwe autonomiestatuut waren voor hen dan ook een stap in de richting van onafhankelijkheid.

#### > 5.2.1.2. Attitude

Tijdens de tweede ambtstermijn van Jose Maria Aznar (2000-2004) had de PP een comfortabele meerderheid in het Spaanse parlement en verklaarde decentralisering een halt toe. In de jaren '90 waren incrementele toegevingen gebeurd aan de nationalistische regeringen in voornamelijk

<sup>13</sup> Een belangrijke verklaring voor dit verschillende uitgangspunt is dat CiU geen vertegenwoordiging heeft in de rest van Spanje en de PSC via de moederpartij PSOE hier wel rekening mee moet houden

Catalonië en Baskenland. Door het stoppen van deze dialoog radicaliseerden de eisen van deze subnationale partijen en groeide hun kritiek op het Spaanse politieke systeem (Colino 2009). De attitude van de Catalaanse partijen werd steeds vijandiger tegenover de centrale Spaanse regering. Doorheen al deze jaren was er een normatieve praktijk van de centrale overheid gegroeid die de Catalaanse overheid wenste te stoppen.

*‘Het principe was dat de staat de tendentie had om binnen een aantal bevoegdheden de basis kon vastleggen, waarna de AG’s de gedetailleerde uitwerking voor hun rekening konden nemen. Het probleem voor de Catalanen was dat die basis steeds breder werd geïnterpreteerd door de staat. In de grondwet staat niet geschreven wat de basis is waarbinnen de centrale overheid mag optreden. Er zijn in het verleden dan ook veelvuldige inbreuken op de bevoegdheden van de gemeenschappen gebeurd, vaak ook erkend door het Grondwettelijk hof. Niet alleen op basis van materiële inbreuken, wat wil zeggen dat de centrale overheid binnen beleidsdomeinen optrad die niet de hare waren. Maar ook formele inbreuken omdat de staat zelfs reglementen, decreten uitvaardigde. De idee is dat de basis in wetten moet worden vastgelegd en dan de reglementering in decreten. En als de centrale overheid dit soort maatregelen neemt is het meteen duidelijk dat men verder gaat dan de eigen bevoegdheid. Dit gaat te veel in detail en is een taak voor de regio’s. Er was nood aan een definiëring van wat de basisbevoegdheden waren die de centrale overheid toekomen. Wat we met het autonomiestatuut wilden doen was precies het omgekeerde, definiëren wat niet tot de basis behoorde (interview 25 februari 2010, L. Bonet).*

In een context van confrontatie met de centrale overheid, die elke vorm van staatshervorming weigerde, en toegenomen druk van burgers die onvervulde verlangens koesterden, kwamen de regeringspartijen in 2003 aan de macht met de belofte dat een volledige hervorming van het regionale autonomiestatuut een oplossing zou bieden voor al hun problemen die in Catalonië leefden met de Spaanse staatsordening.

De attitude in de fase van agendasetting wordt getypeerd door een sterke vijandigheid. De indicatoren die deze variabele meten, duiden op een conflictueuze attitude in de agendasettingsfase. Op het moment van initiëring is de PP in Madrid aan de macht en hebben de Catalaanse partijen erg weinig vertrouwen in de centrale overheid. De regerende partij in

Catalonië tot 2003 (CiU) sloot een akkoord met PP om geen statuutshervorming te eisen, maar verlaat dit standpunt in de aanloop naar de Catalaanse verkiezingen van 2003. Er is bestaat een erg moeizame relatie tussen de PP in Madrid en de Catalaanse partijen en elke wil om een institutionele hervorming (via een Grondwetswijziging of via een statuutswijziging) te bereiken ontbreekt in Madrid. Dit frustriert de Catalanen die toch een statuutswijziging initiëren op het moment dat de haalbaarheid ervan erg twijfelachtig is. Dit komt door de noodzakelijke goedkeuring in het centrale Spaanse Parlement (de twee kamers) waar geen meerderheid mogelijk lijkt. De situatie verandert wanneer de PSOE onverwachts de overwinning behaalt in 2004 en de verkiezingsbelofte aan de Catalanen voor een nieuw autonomiestatuut moet nakomen. De fase van agendasetting is dus erg conflictueus, waarbij na 2004 een mildering optreedt. Op de schaal van 0 tot 5 scoort het Catalaanse strategisch handelen voor de variabele attitude een 4,5, wat overeenkomt met sterk conflictueus.

> 5.2.1.3. *Multi-level focus*

Roller stelt dat de verschillende voorstellen van de Catalaanse partijen om het autonomiestatuut te hervormen in belangrijke mate gekoppeld waren aan de discussie over en de vraag voor participatie in het EU besluitvormingsproces (Roller 2004). Ook de kroongetuigen bevestigen dat er wel degelijk een bewustzijn bestond van de gevolgen van de Europese inbedding en de verschillende inbreuken van de centrale overheid, onder meer ook bij de implementatie van Europese wetgeving (interview 25 februari 2010, L. Bonet).

In de jaren van de agendasetting rond de statuutshervorming speelde het thema van de input van Catalonië in het Europese besluitvormingsproces een belangrijke rol in het Catalaanse politieke debat. Zeker met de Spaanse centrale overheid die op dat moment op geen enkele manier verder wilde gaan dan een indirecte participatie van de AG's. Doorheen de jaren is het proces van Europese integratie in Spanje van een zuiver buitenlands beleidsissue onder de volledige bevoegdheid van de centrale Spaanse overheid geëvolueerd naar een eerder binnenlands issue, waarbij steeds meer AG's ervoor een belangstelling tonen (Roller 2004). In de fase van agendasetting was er wel degelijk een besef van de beperkingen en mogelijkheden die de Europese Unie met zich meebracht. Ook in de

discussies over het aspect van bevoegdheidsverdeling en intergouvernementele relaties was de veranderde situatie tegenover 1979 voor het Spaanse EU-lidmaatschap een reden voor de agendering.

Hoewel Europa niet als meest prioritaire punt naar voren kwam (dit waren de afbakening van bevoegdheden, politieke erkenning van Catalonië als een natie en het financiële akkoord), was het Europese thema wel aanwezig. In de fase van agendasetting is de multi-level focus er dus wel, maar neemt geen centrale rol in. We omschrijven de multi-level focus in de agendasettingsfase dus als aanwezig, maar eerder beperkt, wat overeenkomt met een score van 3.

### > 5.2.2. **Beleidsformulering**

#### > 5.2.2.1. *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. Het oplossen van het Catalaanse probleem via een grondwetswijziging was praktisch onmogelijk door de erg stringente procedure en de weigering van de centrale leiding van PP om regionale toegevingen te doen. De optie die wel een uitkomst bood, mede door de partijpolitieke samenloop van een socialistische regering in Madrid en een coalitie geleid door socialisten in Barcelona, was een wijziging van het Catalaanse autonomiestatuut.

*De politieke constellatie op beide bestuursniveaus maakte dat de Catalaanse partijen een historische mogelijkheid zagen om een grondige herziening van de eigen positie, via het autonomiestatuut, en zelfs meer algemeen de Spaanse Estado de las Autonomías, door te voeren (interview 25 februari 2010, P. Maragall).*

Een hervorming van het Catalaanse autonomiestatuut wordt gekenmerkt door een fase in het Catalaanse parlement in Barcelona, gevolgd door een fase in beide kamers van het Spaanse parlement in Madrid. De procedure doorloopt dus twee opeenvolgende onderhandelingsrondes. Een eerste vond plaats in het Catalaanse parlement dat met een tweederde meerderheid een voorstel tot wijziging van het autonomiestatuut formuleerde. Vervolgens begon een tweede onderhandelingsronde in Madrid vanaf

oktober 2005, waar zowel in het Congres als de Senaat een gewone meerderheid het Catalaanse voorstel amendeerde en tenslotte goedkeurde. Een derde goedkeuring was deze van de Catalaanse bevolking, via een referendum.

De periode van beleidsformulering wordt in dit onderzoek afgebakend vanaf de coalitieregering die in Catalonië aantrad in 2003 (die in het regeerakkoord een statuutshervorming centraal plaatste) tot aan het voorstel dat het Catalaanse parlement bereikte op 30 september 2005 met de steun van de drie regeringspartijen en de grootste oppositiepartij CiU. Dit Catalaanse voorstel vormde meteen het mandaat om de onderhandeling in Madrid aan te vatten.

De tekortkomingen van het huidige systeem (zie probleemdefinitie in agendasettingsfase) en de remedies (hervorming van het autonomiestatuut) werden door bijna alle partijen in Catalonië erkend, maar werd niet gedeeld in Madrid en ook niet door de gehele nieuwe overheid van de PSOE, die nochtans traditioneel een meer coöperatieve federale visie heeft dan de PP. In de *Santillana declaration* van 2003 had de PSOE (toen nog in de oppositie) de belofte gemaakt aan de Catalaanse verzuchtingen tegemoet te komen (La Vanguardia, 2003 #53713). Toen Zapatero in 2004, grotendeels dankzij de Catalaanse socialisten aan de macht kwam, had hij geen andere keuze dan het proces van statuutsherziening ondersteunen. Het 'España plural' was de basis voor de eerste jaren van de regering Zapatero, wat werd omgezet door de hervorming van verschillende autonomiestatuten.

De nieuwe Catalaanse regering wenste dat het ontwerp voor statuut van het regionale parlement en niet van de regering zou komen<sup>14</sup>. Door een open opstelling naar het publiek toe, moest het een maximale legitimiteit verwerven. In april 2004 werd een expertcommissie van acht professoren (juristen en politicologen) aangeduid door de Catalaanse overheid om de ontwikkelingen in het voorstel te bespreken. Daarnaast werden er in het voorjaar van 2004 ook eerst twee maanden publieke hoorzittingen gehouden met Catalaanse middenveldorganisaties, experts en vertegenwoordigers van de uitvoerende macht (Colino 2009). De Catalaanse regering gaf

---

<sup>14</sup> In tegenstelling tot het Ibarretxe plan van de Baskische regering, dat een quasi onafhankelijkheid inhield en als ongrondwettelijk werd verworpen.

eveneens verschillende constitutionele juristen in heel Spanje de opdracht om een rapport over de werkzaamheden te maken. Na de publieke hoorzittingen en de participatie fase, werd het IEA (Institut d'Estudis Autònoms, het studiecentrum voor autonomiestudies van de Catalaanse regering), gevraagd om concrete tekstvoorstellen en studies te maken die de discussie in het Catalaanse parlement zouden leiden. Er was toen nog geen ontwerp voorstel vanuit de Catalaanse regering.

*Instellingen als het IEA speelden een erg belangrijke rol in de fase van beleidsformulering. De directeur, Carles Viver, wordt door verschillende respondenten the brains achter het nieuwe estatut genoemd. Viver was in het verleden vice-president van het Grondwettelijk Hof en wist dus precies wat wel en niet binnen de Grondwet zou vallen. Het voorstel dat uiteindelijk in het Catalaanse parlement is gestemd, was sterk gebaseerd op hun voorstellen (interview 22 februari 2010, H. López Bofill).*

*In IEA hebben we drafts van alle hoofdstukken gemaakt waarop het parlement dan verder werkte. Uitgezonderd de preambule en het financiële hoofdstuk (dit was geschreven door het ministerie voor economie). Dit instituut is een regeringsinstelling, maar de regering besliste om het in te zetten ter ondersteuning van de parlementaire werkzaamheden (interview 23 februari 2010, C. Viver).*

In het Catalaanse parlement werd binnen de *ponència de reforma de L'Estatut*, een speciale groep binnen *Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local* (Commissie voor bestuurlijke organisatie van de Generalitat en de lokale overheden) met twee vertegenwoordigers uit elke partij een voorstel geformuleerd. De vergaderingen van de groep (*ponència*) startten in februari 2004 en duurden tot juli 2005. De basis voor elk hoofdstuk was door het IEA opgemaakt.

Een eerste ontwerp kwam er in april 2005, na heel wat discussie en politieke koehandel (wat tot een uitbreiding van de tekst leidde). De groep stelde vervolgens het gemaakte voorstel voor aan de volledige commissie op 21 juli 2005, waar amendementen werden voorgesteld en gestemd.

De coalitie bleef verdeeld, voornamelijk over bevoegdheden gebaseerd op historische rechten en financieringsmodaliteiten. Uiteindelijk stemden op 29 juli 2005 over het eerste voorstel ERC en IC-V samen met de rechtse oppositie (CiU) en lieten de PSC in de kou staan, samen met de Catalaanse PP (La Vanguardia 2005 #5372}. Wanneer het bereiken van een akkoord



onmogelijk leek werden geheime onderhandelingen opgestart tussen de Spaanse premier Zapatero en de Catalaanse CiU, met de Catalaanse president Pasqual Maragall als bemiddelaar (Colino 2009). De PSC werd, door de gunstige positie van de CiU als vetoplayer, gedwongen in te stemmen met een tekst die dichter bij de preferenties van CiU lag (interview 23 februari 2010, F. Homs en 24 februari 2010, P. Maragall). Na een zeer bewogen onderhandelingsronde werd een akkoord bereikt tussen de drie regeringspartijen en de grootste oppositiepartij CiU. De enige oppositie kwam van de Catalaanse PP.

Op 28, 29 en 30 september 2005 werd het voorstel van de ponència tenslotte plenair werd besproken en gestemd. De tekst werd op 3 oktober 2005 in het *Bulletí oficial del parlament de Catalunya* gepubliceerd. Het Catalaanse parlement voerde op 29 september 2005 een plenaire zitting ter bespreking en stemming van Titel V van het nieuwe autonomiestatuut dat de institutionele relaties van de Generalitat (Catalaanse regering) behandelt. Hoofdstuk II hierin behandelt de relaties met de EU (zie 6.3).

De finale tekst bevatte een aantal verregaande preferenties van de nationalistische partijen ERC en CiU over nationalistische definities, taalbeleid, financieringsmodaliteiten, bevoegdheden, bilateralisme, unieke vertegenwoordiging van Catalonië in staatsinstellingen en het opzetten van een eigen Catalaans fiscaal systeem. De Catalaanse socialisten probeerden het opbod tussen de twee regionalistische partijen te temperen, maar zijn hierin maar deels geslaagd. Het was al snel duidelijk dat het verregaande voorstel op verzet zou stuiten, ook bij de eigen socialistische partijleden in de rest van Spanje. Voor velen buiten Catalonië ging dit Catalaanse voorstel voorbij de constitutionele limieten van het federalismemodel dat zich geleidelijk in Spanje had ontwikkeld (Colino 2009).

*De manier waarop we hebben gehandeld is speciaal omdat het voorstel niet van de regering kwam, maar een gemeenschappelijk project met erg veel stakeholders. Het document van het IEA was een zeer ruime interpretatie, die de limieten van een zo autonomie-vriendelijk mogelijke interpretatie van de Grondwet was. Het was daarna aan het parlement om een politieke en juridisch sluitende eigen versie van de tekst te maken, maar ze was wel het startpunt. En de politieke context was moeilijk omdat ERC en CiU duidelijk in een competitie naar het meest nationalistische standpunt waren verwickeld wat de tekst erg snel deed evolueren naar, en volgens sommigen voorbij, de grenzen van de Grondwet. (interview 26 februari 2010, L. Santos).*

Met betrekking tot bevoegdheidsverdeling en intergouvernementele relaties staat de formulering van het *blindaje* (of dubbele bescherming) principe en de bilateraliteit centraal. Het IEA en Viver ontwikkelden het idee van een erg zorgvuldige definitie van Catalaanse bevoegdheden en functies met als doel een bescherming en vergroting van de Catalaanse bevoegdheden. In de eerste plaats wordt een onderscheid gemaakt in soorten bevoegdheden, namelijk exclusieve, gedeelde en executieve (zie titel IV van het autonomiestatuut: bevoegdheden). Daarnaast wordt, door gedetailleerd *materias* (bevoegdheden) en *submaterias* (subbevoegdheden) te definiëren, de interpretatiemogelijkheid van de centrale overheid die voorbij gaat aan haar basisbevoegdheden vermeden.

Carles Viver, de grondlegger van *blindaje* geeft zelf een voorbeeld: *'Landbouw is een exclusieve Catalaanse bevoegdheid. Hierbinnen definiëren we alle submaterias. De staat probeerde vroeger, door de interpretatie van een basisbevoegdheid als de economische ordening van de staat (ordenation general de la economia) in bijvoorbeeld de submateria van landbouw op te treden. Landbouw is een economische sector en zo kan de overheid hier basiswetgeving in maken. Wij hebben door de blindaje geprobeerd om de submaterias te formuleren waarbij de basiswetgeving niet mogelijk is omdat het een exclusieve bevoegdheid van Catalonië betreft. Door ambigue formuleringen van regionale bevoegdheden gebeurde deze bevoegdheidsoverschrijding in het verleden te gemakkelijk.'*(interview 23 februari 2010, C. Viver).

De lijst van regionale bevoegdheden die in het autonomiestatuut van 1979 in enkele artikels werd beschreven, werd vervangen door specifieke artikels voor elke bevoegdheid. Deze operatie zorgde voor een enorme groei in de omvang van het autonomiestatuut van 57 naar 223 artikelen. Daarnaast zijn een aantal nieuwe bevoegdheden opgenomen die Catalonië kon claimen, precies omdat ze in de Grondwet niet zijn gecategoriseerd als gereserveerd voor de centrale overheid. Domeinen waarbinnen nieuwe bevoegdheden werden geformuleerd zijn onder meer landbouw, water en hydraulische werken, handelsbeurzen, volksraadplegingen, coöperatieven en de sociale economie, rampenplannen en civiele bescherming, milieu (bijvoorbeeld: beheer van kustzones en stranden, natuurreservaten en meteorologie), religieuze entiteiten, publieke veiligheid, sociale bescherming, en transport (intraregionale treinen), immigratie (in het bijzonder werkvergunningen voor immigranten), arbeidsrelaties, universiteiten en de juridische administratie.

Met betrekking tot intergouvernementele relaties bevat het voorstel een duidelijke politieke preferentie voor een bilaterale relatie met de centrale overheid. Deze Catalaanse vraag bestaat al langer en is gestoeld op de historische positie van Catalonië en de erkenning van nationale eigenheid. Titel V van het voorstel beschrijft de institutionele relaties van de Generalitat en in hoofdstuk I worden deze binnen Spanje (met de centrale overheid en de andere AG's) besproken.

De meeste Catalaanse partijen ondersteunen deze bilaterale optie, die in de praktijk echter zeer moeilijk realiseerbaar is. Voor zaken die slechts betrekking hebben op één regio in Spanje werkt een bilateraal systeem goed. Een typisch voorbeeld voor Catalonië hier is taalbeleid of specifieke aspecten van het burgerlijk recht. Daarnaast is er een tweede manier van bilateraliteit die voor alle AG's werkt, en dat is samenwerking rond specifieke zaken zoals infrastructuurwerken. De zaken derde manier van bilateraliteit is de moeilijkste en dit is degene waar Catalonië op doelt. Het betreft een speciale behandeling met betrekking tot aspecten waarvoor multilateraliteit de standaardwerkwijze van de centrale overheid is. Het betreft thema's die alle AG's aanbelangen en in dit geval staat de centrale overheid erg weigerachtig tegenover een ongelijke behandeling tussen AG's onderling. Dit idee heeft nooit erg goed gewerkt omdat de centrale overheid, zowel in EU als in andere domeinen, politiek gezien niet akkoord kan gaan met het onderhandelen met slechts één AG. Precies omdat het ook gevolgen heeft voor de andere AG's is dit moeilijk realiseerbaar. Het Catalaanse autonomiestatuut ontkent het multilateraal systeem niet, maar wenst een uitwijkmogelijkheid in geval van falen. Er werd geopteerd voor een permanente algemene bilaterale commissie.

*'De idee is dat wanneer het multilaterale systeem niet werkt, de bilaterale optie zou overblijven. Het is een feit dat het multilaterale intergouvernementele systeem in Spanje niet werkt zoals het hoort. De reden hiervoor is deels omdat de centrale overheid de ene AG tegen de andere AG uitspeelt. Ze profiteert ook van het feit dat bepaalde AG's niet geïnteresseerd zijn in het deelnemen aan bepaalde beslissingen en stelt dan dat er geen participatie van de AG's kan zijn als ze niet allen deelnemen...waardoor de centrale overheid zelf beslist. En dat wil Catalonië dus vermijden. Dit was ook het idee achter het oprichten van de bilaterale commissie met Catalonië voor Europese Zaken in 1997. Die heeft niet veel gewerkt en is ook nooit sterk geformaliseerd. Maar de Catalaanse overheid heeft het wel gebruikt wanneer het multilaterale schema niet werkte en wel een puur politieke relatie met de centrale overheid kon hebben'* (interview 4 maart 2010, J-M. Pérez Medina).

> 5.2.2.2. *Attitude*

Bij alle Catalaanse partijen, buiten PPC, was de wil aanwezig om een akkoord te bereiken. Op het einde van de fase van beleidsformulering heerste een klimaat van algemene euforie in Catalonië. CiU als grootste oppositiepartij bezat een enorme vetomacht omdat hun steun noodzakelijk was voor de vereiste tweederde meerderheid. Ze had ook geen enkel belang bij het behouden van de Catalaanse linkse regeringscoalitie en zorgde graag voor extra spanning tussen voornamelijk ERC en PSC. ERC werd door CiU bewogen om erg nationalistische standpunten in te nemen en het voorstel dus verregaander en steeds moeilijker aanvaardbaar te maken voor Madrid. PSC werd anderzijds door PSOE centraal aangespoord om het voorstel gematigder te houden. Door de houding van ERC en CiU balanceerde het Catalaanse voorstel op de grenzen van de Grondwet, wat het in de erop volgende fase in Madrid erg moeilijk zou maken. ERC en CiU delen het nationalistische electoraat en het vertrouwen tussen beide is hierdoor soms ver te zoeken.

ERC verklaart erg tevreden te zijn geweest met het voorstel uit het Catalaanse parlement, maar men realiseerde zich wel dat het balanceerde op de grenzen van de constitutie (interview 26 februari 2010, J. Ridao). Ook in de rest van Spanje werden de Catalaanse werkzaamheden gevolgd en via de media werd het debat over de al dan niet grondwettelijkheid hevig gevoerd.

*‘In Madrid had de Spaanse centrale overheid het werk van het Catalaanse parlement heel nauw in de gaten gehouden. Zapatero had voordien beloofd om de wil van de Catalanen te volgen, met de verwachting dat de Catalaanse socialisten het voorstel gematigd zouden kunnen houden, wat niet is gebeurd. De competitiviteit tussen CiU en ERC zorgde voor het oppompen van het voorstel’* (interview 26 februari 2010, J. Ridao).

Met betrekking tot informatiedoorstroming en -deling bestond er geen probleem. De ondersteuning van instellingen zoals het IEA werd door alle betrokken partijen gewaardeerd en het IEA kon op steun over de partijgrenzen heen rekenen. Door zoveel mogelijk stakeholders te

betrekken heerste het gevoel dat dit een erg breed gedragen project was en de gemeenschappelijke vijand zich in Madrid in de plaats van binnen Catalonië bevond. De partijen hadden ook allen de intentie om het bereikte Catalaanse voorstel als één blok in Madrid te gaan verdedigen, wat niet helemaal zo is gelopen zoals in 6.2.3. duidelijk wordt.

De variabele 'attitude' krijgt een waarde 4 op het moment van beleidsformulering, met piekmomenten van conflict op het moment dat de regionalistische partijen de eisen oppompen en naar de aandachtige toeschouwers in Madrid toe een erg vijandige positie aannemen. De waardering is wel iets minder conflictueus dan in de voorgaande agendasettingsfase. Vandaar dat de score hier terugvalt van 4,5 naar 4 op de schaal van 1 tot 5.

> 5.2.2.3. *Multi-level focus*

In de discussie over de bevoegdheidsverdeling werd voor het systeem van *blindaje* gekozen om in de eerste plaats de al verworven bevoegdheden veilig te stellen. Binnen deze discussie is het frappant dat met het Europese bestuursniveau weinig rekening wordt gehouden. In de algemene probleemanalyse werd de onaangepastheid van het vorige autonomiestatuut aan het Spaanse Europese lidmaatschap wel aangekaart en het ermee samenhangende bevoegdheidsverlies door de Europeanisering van regionale bevoegdheden (in combinatie met het ontbreken van bevredigende input in Spaanse standpuntbepalingen hieromtrent).

*Het is uiteraard moeilijk om in een autonomiestatuut, dat het functioneren en de politieke ordening van één AG en haar relatie met de centrale Spaanse overheid beschrijft, op te nemen hoe in Europa moet worden gehandeld. Het is wel erg belangrijk om een duidelijke interne bevoegdheidsverdeling te hebben precies omdat zoveel wetgeving een Europese oorsprong heeft* (interview 23 februari 2010, C. Viver).

In Andalucia werd naast de categorisering in exclusieve, gedeelde en executieve bevoegdheden ook de categorie 'implementatie van Europese wetgeving' opgenomen in het nieuwe autonomiestatuut. Dit getuigt van een grotere multi-level focus dan de Catalanen. Hoewel in de probleemanalyse de Europa-dimensie sterker aanwezig was, blijkt dit eerder een retorische bezorgdheid te zijn geweest, want buiten het Europese hoofdstuk (dat in 6.3 wordt besproken) wordt weinig geanticipeerd op de gevolgen van het nieuwe autonomiestatuut voor bijvoorbeeld een vlotte up- en downloading in concrete beleidsdomeinen.

In het domein van de intergouvernementele relaties wordt Europa wel meegenomen als een domein waarbinnen de sectorale conferenties uit het verleden het best werkten en anderzijds ook als een domein dat in de bilaterale commissie geregeld wordt behandeld. De score blijft hier dezelfde als in de voorgaande beleidsfase, met name 3 op een schaal van 5.

### > 5.2.3. *Besluitvorming*

#### > 5.2.3.1. *Algemeen*

De fase van besluitvorming is het moment waarop de politieke beslissing voor een bepaalde beleidsoptie wordt genomen. De besluitvormingsfase is in deze case afgebakend vanaf het voorstel dat door het Catalaanse parlement werd geformuleerd tot aan het akkoord dat beide kamers van het Spaanse parlement goedkeurden en finaal door de Catalaanse bevolking in een referendum werd bevestigd.

Het voorstel kwam in oktober op de agenda van het Spaanse Lagerhuis, het Congres, waar de PP het meteen verwierp omdat het volgens hen een Grondwettelijke hervorming betrof en dus niet volgens de procedure van een regionale statuutswijziging kon worden behandeld (interview 3 maart 2010, G. Elloriaga). De PP opende een zaak voor Grondwettelijk Hof (die op 16 maart 2006 werd verworpen), maar desondanks startte in november 2005 de parlementaire bespreking van het Catalaanse voorstel. Op 3 december 2005 organiseerde PP een grote betoging in Madrid voor de Grondwet en ter bevestiging van de eenheid van de Spaanse natie (Requejo 2009).

De procedure in het Congres voorziet in een periode van amendering, gevolgd door een discussie over de amendementen in een gemeenschappelijke voorbereidende subcommissie met Catalaanse en nationale parlementairen. De subcommissie had een maand de tijd om het voorstel en de amendementen te bespreken in gesloten zittingen, alvorens het dossier naar de commissie (publiek) en vervolgens naar de plenaire zitting (publiek) te sturen.

De centrale overheid baseerde haar onderhandelingspositie op de opinie van een aantal constitutionele juristen over het Catalaanse voorstel, die in oktober 2005 werd gepubliceerd. Dit rapport zag verschillende aspecten van het Catalaanse voorstel als ongrondwettelijk. Vanaf oktober 2005 begon een intensieve mediadiscussie tussen de twee SWP's en Catalaanse partijen.

Bepaalde elementen waren onaanvaardbaar voor actoren op het centrale Spaanse niveau. Deze waren voornamelijk de financiële arrangementen en de bevoegdheidsverdeling, de bepalingen over de juridische administratie, de bilaterale instituties die werden opgericht, de fiscale maatregelen en de tenslotte de meer symbolische aspecten zoals de beschrijving van Catalonië als een natie (Colino 2009). PSOE was intern erg verdeeld over het Catalaanse voorstel. De defensie minister Bono en enkele socialistische minister presidenten van andere AG's (zoals Rodríguez Ibarra) verwierpen ook de nationale erkenning van Catalonië in het Statuutsvoorstel. Ook de financieringsaspecten werden door de socialistische minister-presidenten van ontvangende AG's Estrémadura (Manuel Chaves) en Andalucia (José Rodríguez Ibarra) verworpen (Requejo 2009).

*'In de commissie van het Spaanse lagerhuis werd het Catalaanse voorstel artikel per artikel besproken en we wisten erg snel dat, als er al iets zou worden gestemd, dat dit een light versie zou zijn'* (interview 26 februari 2010, J. Ridao).

In het najaar van 2005 vonden verschillende geheime vergaderingen plaats tussen vertegenwoordigers van de centrale regering en van de Catalaanse partijen, zonder echte vooruitgang. Het nationale partijcomité van PSOE had eind oktober al gesteld dat bepaalde amendementen noodzakelijk waren, met name over bevoegdheden, het taalregime, de historische rechten, bilaterale relaties, en de bepalingen met betrekking tot een Spaanse eenheidsmarkt. De Catalaanse regeringspartijen en CiU verwierpen deze PSOE standpunten. Op 20 december werden via een perslek het concrete tegenvoorstel van de centrale overheid verspreid. In dezelfde periode werd de discussie over de financieringsissues tussen de Spaanse minister van financiën Pedro Solbes en de Catalaanse partijen gevoerd, die voornamelijk voor CiU en IC-V als onaanvaardbaar werden verworpen. De centrale overheid stelde daarop voor om het Catalaanse deel in de opbrengsten uit de inkomstenstaks te vergroten en de bijdrage van Catalonië in de staatsinkomsten te herbekijken in ruil voor een reductie in de lange lijst van exclusieve bevoegdheden en inkrimping van het Catalaanse belastingsagentschap tot alleen regionale belastingen (Colino 2009). Op 21 december stelde eerste minister Zapatero voor om afstand te doen van vijftig procent van alle persoonlijke inkomensbelasting voor alle AG's. Tegelijk waarschuwde hij ervoor dat de correcties die Solbes aan het Catalaanse voorstel wilde doen essentieel waren (Agudo, Lara et al. 2006).

Het proces verliep bijzonder moeizaam, waarop de centrale overheid besloot bilateraal met elk van de Catalaanse partijen te onderhandelen en dit later weer multilateraal op te pakken. Na enkele bilaterale en

multilaterale vergaderingen in januari 2006 werden bepaalde akkoorden bereikt, maar zaken als de term 'natie' en bepaalde financieringsaspecten bleven controversieel. Op 19 januari stelde de centrale overheid een ultimatum aan de Catalaanse partijen om een finaal akkoord te bereiken tegen het einde van de week. De Catalaanse partijen hadden een verschillende reactie. De CiU stuurde aan op het bereiken van een compromis met PSOE, terwijl ERC zich hardnekkig bleef verzetten.

Het partijbestuur van CiU, dat veel druk ontving vanuit haar achterban om snel een akkoord te bereiken, stuurde voorzitter Artur Mas erop uit om met Zapatero een compromis te bereiken. Ook Zapatero ondervond druk om snel een akkoord te bereiken omdat de aanhoudende onderhandelingen de PSOE erg veel zou kosten in regionale verkiezingen in andere delen van Spanje, waar elke tegemoetkoming aan de Catalanen hen niet in dank werd afgenomen. Op 22 januari verscheen onverwacht witte rook boven Moncloa, de basis van Zapatero, die er in het geheim een akkoord met Mas had bereikt. Het was een package deal met een akkoord over de financiering en het symbolische dossier van de zelf-definitie van Catalonië als een natie werd opgelost door een indirecte definitie in de preambule. De geheime deal was deels gestoeld op de deelakkoorden die in de weken voordien al waren bereikt, maar was symbolisch erg belangrijk.

De reactie van de andere Catalaanse partijen was hevig en CiU werd van verraad en breken van het Catalaanse blok beschuldigd. ERC bekritiseerde het akkoord als inacceptabel, voornamelijk met betrekking tot financiering. De PSC en in het bijzonder Minister-president Pasqual Maragall, werden door het akkoord Mas -Zapatero gepasseerd. De leider van de moederpartij PSOE sluit een akkoord met de grootste oppositiepartij in Catalonië zonder de Catalaanse socialisten te betrekken. Het was duidelijk dat partijdiscipline binnen de PSOE primeerde.

*'Het Catalaanse front was erg snel verdwenen en Mas en Zapatero maakten een compromis. Uiteindelijk gebeurde wat jarenlang de gewoonte was, namelijk een compromis CiU en een SWP' (interview 3 maart 2010, G. Elloriaga).*

Hoewel er over het merendeel van de zaken een compromis was, hielden enkele provisos over onder meer jurisdictie over havens en luchthavens, sportteams, werkloosheidsuitkeringen en nationale symbolen ERC tegen om de tekst goed te keuren. PSOE probeerde ERC er in de fase van de behandeling voor de commissie voor constitutionele aangelegenheden in het Congres te overtuigen, maar ERC (en ook PP) bleven zich verzetten en probeerde finaal nog zaken uit de brand te slepen. De ERC zette druk op de



ationale regering door demonstraties in Barcelona tegen de veranderingen aan het Catalaanse voorstel in februari. In de publieke zittingen van commissie voor constitutionele aangelegenheden radicaliseerde ERC haar positie nog en maakte 108 opmerkingen op de tekst.

Op 21 maart 2006 werd het voorstel uiteindelijk aanvaard<sup>15</sup> in het Congres en doorgezonden naar de Senaat. Een gemeenschappelijke subcommissie van de Senaat (met ook Catalaanse vertegenwoordigers) debatteerde over de overblijvende amendementen van de verschillende senaatsgroepen, presenteerde conclusies en stuurde het voorstel door naar permanente commissie voor AG aangelegenheden in de Senaat in gemeenschappelijke zitting met een delegatie van vijftig Catalaanse parlementairen. De tekst werd uiteindelijk goedgekeurd en praktisch ongewijzigd teruggezonden naar het Congres. De finale tekst kreeg de goedkeuring van Senaat en Congres en werd via een referendum voorgelegd aan de Catalanen. ERC kon het nieuwe autonomiestatuut finaal niet langer steunen en voerde tijdens het referendum campagne in het nee-kamp<sup>16</sup>. Door deze positie viel de Catalaanse regering omdat het onmogelijk was verdeeldheid over zo'n belangrijk dossier te hebben. In het referendum stemde 73% van de Catalaanse kiezers voor, maar de opkomst van 48% was eerder laag.

De spanningen tussen de Catalaanse partijen namen toe op het moment dat de onderhandelingen in Madrid van start gingen. De situatie voor PSC was moeilijk aangezien ze als grootste Catalaanse regeringspartij in directe onderhandeling gingen met de eigen moederpartij, PSOE, maar tegelijk ook de Catalaanse coalitie met ERC en IC-V moesten rechthouden. CiU langs de andere kant deelde de bezorgdheid dat de Catalaanse regeringscoalitie de moeilijke onderhandelingen in Madrid zou overleven allerminst, in tegendeel zelfs. De ERC onderhandelaar, Joan Ridao, verklaart in het interview dat hij wel degelijk wist dat er in Madrid in het Catalaanse parlementaire voorstel gesnoeid zou worden, maar dit voor zijn achterban moeilijk aanvaardbaar was. Onderstaand citaat van de onderhandelaar voor CiU, Homs, toont hoe hij de onderhandelingssetting zag:

---

<sup>15</sup> PP, ERC en EA stemden tegen, weliswaar voor verschillende redenen.

<sup>16</sup> Er was lang onduidelijkheid over het standpunt van ERC omdat ze beslissingen in assemblee met de gehele basis neemt, waardoor de besluitvorming vertraagd wordt. Psychologisch was het erg moeilijk voor de basis om het afgezwakte compromis te accepteren en ze hebben uiteindelijk beslist om in het referendum tegen te stemmen.

*De onderhandelingstafel zag er als volgt uit: aan de ene kant zat ik, Ridaó en IC-V. Aan de andere kant zit Rubalcaba, de huidige minister van binnenlandse zaken en toen verantwoordelijke van PSOE in Congres, Iceta en Caamaño. De Catalaanse socialisten zaten dus eigenlijk aan de andere kant van de onderhandelingstafel. Ik vroeg Ridaó waar hij eigenlijk zat? Want hij zit in een regeringscommissie met PSC. De doelstelling van CiU ligt enkel in de onderhandeling van het estatut, niet in het bewaren van een regeringscoalitie in Catalonië. En dan werd daarbovenop nog begrip gevraagd van mij omdat de andere in een moeilijker situatie zat.*

*Maar CiU is de grootste partij en had de verkiezingen gewonnen, maar we zijn toch opzijgeschoven. In de realiteit was het erg snel duidelijk dat de onderhandelingen tussen mij en Rubalcaba zouden plaatsvinden en hebben ze dat ook zo gedaan. Publiekelijk gingen de anderen natuurlijk vertellen dat CiU de Catalaanse coalitie hadden verbroken door met Zapatero rechtstreeks een deal te sluiten. De anderen hadden een groot probleem terwijl de situatie voor CiU erg duidelijk was (interview 23 februari 2010, F. Homs).*

Iceta, die voor PSC onderhandelde, geeft zijn visie op de setting van de onderhandelingen:

*Voor PSC was het een moeilijke situatie wanneer Mas en Zapatero een compromis bereikten. Het was natuurlijk niet helemaal onverwacht. We wisten dat we CiU nodig hadden voor het Catalaanse compromis en dat ze hun macht ook in Madrid zouden uitspelen. Voor ERC was dit wel problematischer. Het compromis Zapatero-Mas was natuurlijk een light versie van het Catalaanse voorstel. Dit was uiteraard ook voorspelbaar, maar ERC kon dit niet steunen. Dit betekende ook de breuk in ERC en hun verlaten van de Catalaanse regeringscoalitie. We konden geen referendum houden met een Catalaanse overheid die niet dezelfde positie verdedigt over zo'n fundamenteel thema. Wat ERC wilde was iets wat nooit te bereiken was. Ze wilden na het compromis Mas-Zapatero nog meer uit de brand slepen, wat uiteraard onmogelijk was.*

*Was het moeilijk voor uw partij om niet mee op de foto van Zapatero en Mas te staan? Wij wilden het statuut en hadden er veel inspanningen voor geleverd...hoe dan ook...misschien hadden we geen leidende rol, maar in politiek moet je soms wat toegeven en het finale doel, een estatut kwam er wel door dat compromis (interview 26 februari 2010, M. Iceta).*

De onderhandelaar voor ERC, Joan Ridaó, geeft zijn visie:

*Nogal onverwacht bereikten Zapatero en Mas een akkoord in een geheime onderhandeling. Ze dachten dat PSC geen enkele weerstand zou bieden en ERC, vanuit de regeringspositie het om pragmatische redenen ook zou slikken. Het was natuurlijk een erg moeilijk moment voor ERC. Want we*

*zaten niet alleen in een regeringscoalitie in Catalonië, we waren ook één van de twee ondersteunende partijen van Zapatero in Madrid. We hebben erg getwijfeld aan enerzijds door het verraad van Zapatero (die we centraal ondersteunden) en daarnaast was het ook voor onze basis een onaanvaardbaar akkoord omdat het de lat serieus verlaagde.* (interview 26 februari 2010, J. Ridao).

#### > 5.2.3.2. *Attitude*

Uiteindelijk werd een akkoord bereikt en een tekst gestemd in Catalonië in 2005, die naar het Spaanse parlement werd gestuurd. Dit is het moment waarop de Catalaanse partijen elk een eigen tactiek hanteerden en hun eenheid verloren. Door bilaterale onderhandelingen met de verschillende Catalaanse partijen af te dwingen kon de centrale overheid een belangrijke sturende rol spelen in de onderhandelingen.

De attitude van zowel de Catalaanse actoren als de centrale overheid zijn een gevolg van de achterliggende politieke tactieken. Zapatero had zich in het begin van het proces bereid verklaard te accepteren wat een grote meerderheid van het Catalaanse parlement zou voorstellen. De Spaanse socialisten (PSOE) hadden echter het gevoel door de Catalaanse socialisten (PSC) bedrogen te zijn, door de erg verregaande eisen in het document die meteen moeilijk werden onthaald bij beide SWP's in Madrid. PSOE drong aan op wijzigingen en PP begon meteen een agressieve politieke campagne tegen het Catalaanse autonomiestatuut. De Spaanse socialisten probeerden het proces erg rationeel voor te stellen en de meeste symbolen te verhullen en het aan de Spaanse bevolking te verkopen als een institutionele onderhandeling tussen de Catalaanse overheid en de Spaanse. Maar onder meer door de mediatisering werd het politieke debat erg vijandig en gespannen.

Het leek er lang op dat een akkoord tussen Zapatero en de Catalaanse linkse partijen in de maak was. Zapatero koos er uiteindelijk voor om te een akkoord met de Catalaanse (conservatieve) regionalisten (CiU) te maken. CiU ging met de 'overwinning' van het statuut aan de haal en kon de onenigheid en spanning tussen de Catalaanse coalitiepartners uitvergrooten. De strategie hierachter was uiteraard de coalitie in Barcelona breken, om opnieuw aan de macht te kunnen komen. PSOE en IC-V waren ontevreden over de deal Mas-Zapatero, maar verdedigden het project. ERC kon het omwille van inhoudelijke en politiek-strategische redenen niet aanvaarden.

Zo had iedereen zijn eigen prioriteiten, wat voor een erg gespannen sfeer van wantrouwen en achterdocht zorgde. De citaten hieronder geven een beeld van de attitude van de betrokken actoren:

*‘Er werden een aantal kleine wijzigingen doorgevoerd, maar de rest was gebaseerd op de onderhandelingen die ook met de andere partijen waren gevoerd. Waar het om ging was de foto van Zapatero en Mas. Waarschijnlijk was een gelijkaardig akkoord ook uit een multilaterale onderhandeling met de andere Catalaanse partijen gekomen, maar dat was niet het punt. ‘*

*‘Zapatero was van mening dat Maragall te weinig controle had over het proces. Maragall is geen partijman...hij is een freerider en heeft zijn eigen ideeën, wensen en dromen. Hij was de enige die populair genoeg was om de Socialisten in Catalonië te laten winnen en had erg veel zelfvertrouwen. Maar is in dit dossier compleet gepasseerd en dat was het einde van zijn politieke carrière.’ (interview 23 februari 2010, P. Almeda).*

*Het probleem is dat de constitutioneel juristen het voorstel erg nauwkeurig hadden uitgekiend, maar het vervolgens aan de politici overgedragen hebben die het in hun competitie tussen regionale partijen hebben laten ontsporen. Oorspronkelijk was het voorstel gematigd en binnen de grenzen van de Grondwet, maar het is in het Catalaanse parlement ontaard in een confederaal nationalistisch stuk (interview 3 maart 2010, C. Colino).*

*Binnen de socialisten moesten de Catalanen ontdekken dat er eigenlijk geen federalisten zijn in de PSOE. De taal, concepten, values,...die een politieke onderhandeling worden gebruikt toonden snel aan dat het erg moeilijk was om bruggen te bouwen en al snel werd duidelijk dat mbt een aantal aspecten het Catalaanse voorstel echt onaanvaardbaar was voor Madrid. Mbt financiering, juridisch systeem, nationalistische (interview 25 februari 2010, F. Requejo).*

Het vertrouwen in zowel de andere Catalaanse partijen als in de tegenspeler in Madrid was in verschillende periodes klein. Door de bilaterale en geheime onderhandelingen was er ook geen volledige informatiedoorstroming tussen de actoren, waardoor niet alle Catalaanse actoren (in concreto ERC) akkoord gingen met het finale resultaat.

Uiteindelijk bestond bij alle betrokkenen wel een grote wil om een akkoord te bereiken, zeker na de grote geleverde inspanningen. Zowel bij de politieke leiders in Barcelona als in Madrid bestond het gevoel voor een historische gebeurtenis te kunnen zorgen die institutionele rust in de Estado

de las Autonomías zou brengen. De politieke kaarten lagen ideaal geschud om een doorbraak te kunnen verwezenlijken en deze kans wilde men niet laten schieten. Wat alle partijen finaal deelden was de wil om een akkoord te bereiken. Omdat na een erg zwaar en energieslopend proces wenste niemand een non-decisie. De score in de besluitvormingsfase blijft dezelfde als in de vorige fase, met name 4 op een schaal van 5.

#### > 5.2.3.3. *Multi-level focus*

Tijdens de politieke discussie in de Spaanse centrale arena is de EU volledig naar de achtergrond geschoven. De twistpunten in deze fase waren de financiële aspecten en de symbolische erkenning van Catalonië als een natie. De discussies in beide kamers van het Spaanse parlement over de bevoegdheidsverdeling en intergouvernementele relaties hadden een louter binnenlandse focus. Geen van de respondenten getuigd een multi-level focus te kunnen dedecteren in de politieke onderhandelingen en ook in de documenten van beide kamers zijn geen nieuwe aspecten opgedoken die een multi-level focus in de Catalaanse strategie doen vermoeden. In het hoofdstuk over de relaties tussen de Generalitat en de EU zijn er wel enkele kleinere wijzigingen doorgevoerd, dewelke worden besproken onder het punt 6.3. van dit rapport. De score voor multi-level focus in het Catalaanse strategisch handelen valt terug van 1,5 op een schaal van 0 tot 5.

#### > 5.2.4. *Implementatie*

##### > 5.2.4.1. *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. De fase van implementatie start op het moment dat de Catalaanse bevolking in een referendum de tekst die in beide kamers van het Spaanse parlement werd goedgekeurd bevestigde. Op 9 augustus 2006 treedt de nieuwe wettekst officieel in werking, exact twintig dagen na de publicatie in het *Boletín Oficial del Estado* en in het *Diari Oficial de la*

*Generalitat de Catalunya*. Een centraal aspect in de implementatiefase zijn de klachten die bij het Grondwettelijk Hof werden ingediend tegen het Catalaanse autonomiestatuut. Pas op 28 juni 2010, na vier jaar van blokkering, kwam er een uitspraak (El Pleno del Tribunal Constitucional 2010). Verschillende aspecten behoeven nog Spaanse en Catalaanse wetgeving voor ze echt toepasbaar zijn, maar met de controversiële zaken werd gewacht op een uitspraak van het Hof, die er net voor publicatie van dit rapport kwam.

De discussie in de politieke fora en in de media gedurende de implementatieperiode bestond, focuste op de gepercipieerde onwil van de centrale overheid om de nodige inspanningen te leveren om alle bepalingen in het nieuwe statuut ook effectief uit te voeren. Binnen de Catalaanse academische en politieke elites bestaat hierover veel misnoegdheid die in bijna alle interviews in Barcelona naar voren kwam.

Een aantal wijzigingen in nationale en regionale wetgeving waren noodzakelijk voor de toepassing van het nieuwe autonomiestatuut. Tot op het moment van de dataverzameling in het voorjaar 2010, blijken de nodige wijzigingen in nationale wetgeving zeer moeilijk realiseerbaar. De redenen zijn in de eerste plaats de verschillende regionale en lokale verkiezingen in 2007 enerzijds en de polarisering tussen de twee SWP anderzijds. De Catalaanse partijen slagen niet in de doordrukking ervan binnen PSOE en in het in het centrale parlement. Daarnaast waren er ook de hangende zaken bij het Grondwettelijk Hof die de centrale overheid deden afwachten om actie te ondernemen in het ratificatieproces.

*‘De toepassing van het Catalaanse autonomiestatuut moet politiek afgedwongen worden en de Catalaanse socialisten hebben vandaag niet de politieke macht om PSOE te doen handelen’* (interview 23 februari 2010, F. Homs).

De implementatie is ook in belangrijke mate de functie van het Catalaanse parlement en de Catalaanse regering. Er waren 15 nieuwe wetten nodig, de amendering van 12 andere wetten en herziening van alle richtlijnen die verband houden met de nieuwe rechten en principes die in hoofdstuk I van het Autonomiestatuut zijn opgenomen. De Catalaanse overheid heeft al initiatieven genomen met betrekking tot het Catalaanse belastingsagentschap, de wet over de bestuurszaken, wetten over de

regionale ombudsman, regionale audithof, administratieve en ambtelijke procedures en over bevolgingsconsultaties. Het heeft daarnaast ook het regionaal rechtencharter aangevuld met nieuwe wetten over sociale dienstverlening en huisvesting.

Een aantal bilaterale coöperatie-organen die voorzien waren in het autonomiestatuut zijn opgezet waarbinnen in 2007 en 2008 onderhandelingen werden opgestart om de transfer van nieuwe bevoegdheden, financiële middelen en personeel te regelen die de decentralisering van een aantal beleidsdomeinen met zich meebrachten. Vanuit de Catalaanse zijde zijn er klachten over de traagheid waarmee vooruitgang wordt geboekt, maar in 2008 werden toch akkoorden bereikt over verschillende zaken zoals de transfer naar de Catalaanse overheid van werkvergunningen voor immigranten, het beheer van het ziekenhuis in Barcelona, de verantwoordelijkheid in kustbeheer, private beveiliging, elektronische communicatie, notariaten en de creatie van 16 nieuwe gerechtsgebouwen. In een aantal meer controversiële kwesties blijven de onderhandelingen echter aanslepen zoals in treinvervoer, arbeidsinspecties, studiebeurzen, suburbane treinen en het beheer van de luchthaven van Barcelona (Colino 2009). Op 9 augustus 2009, drie jaar na de inwerkingtreding, hebben de centrale overheid en de Generalitat een akkoord bereikt in 12 van de voorziene overdrachten (La Vanguardia 2010 #5373}.

De belangrijkste vertragende factor in de implementatie was de juridische onzekerheid die bestond door de lopende aanklachten voor het Spaanse Grondwettelijke Hof. Het waren er in totaal zes, waarvan deze door PP de belangrijkste en meest omvangrijke omdat ze een derde van de artikelen betreft. Iets minder verregaand, maar toch erg belangrijk is die van de Spaanse Ombudsman. In het geval van de Ombudsman spelen persoonlijke motieven mee. Hij is binnen de socialisten in de conservatieve hoek te plaatsen en staat bekend als erg centralistisch. Hij heeft een broer die door ETA is vermoord, wat zijn persoonlijke visie erg heeft verscherpt. Het eerste uitgangspunt voor hem waren de artikelen over de Catalaanse ombudsman. De klacht is dan verder uitgebreid tot een tiental cruciale artikelen die veel verder gaan dan de oorspronkelijke aanleiding. Daarnaast zijn er vijf aanklachten van verschillende AG's (geleid door zowel PP als PSOE regeringen) om erg concrete zaken als historische archieven, het financieringssysteem, infrastructuur of waterlopen. (Requejo 2009).

Het Grondwettelijk Hof is het strijdtoneel tussen de twee grote SWP's en zat jarenlang geblokkeerd in het betrokken dossier. Eén rechter werd op vraag van PP geschorst (wegens betrokkenheid) en één van de conservatieve rechters is gestorven. Dit bracht het Grondwettelijk Hof in een vijf-vijf evenwicht. De voorzitter van het Hof kan in zo'n geval een dubbele stem gebruiken, wat niet is gebeurd door de moeilijkheid en geladenheid van de vraag. Deze padstelling over het Catalaanse autonomiestatuut heeft vier jaar aangemodderd zonder oplossing. De situatie was een groot probleem vanuit democratisch- en legitimiteitsoogpunt (interview 22 februari 2010, H. López Bofill). Een doorbraak kwam er op 16 april 2010 toen het Grondwettelijk Hof plenair het vijfde voorstel dat werd geformuleerd met zes tegen vier stemmen verwierp. De voorzitter stelde hierna een nieuwe *ponente* voor het dossier aan, de conservatieve rechter Guillermo Jiménez, die een nieuw voorstel moest schrijven. Montilla, de president van de Generalitat, verzoekt Zapatero als reactie nogmaals om de vijf rechters van wie de ambtstermijn in 2007 is verlopen (onder wie Jiménez) te vernieuwen (La Vanguardia 2010 #5374}.

Op 29 april 2010 lanceren PSC, CiU, ERC en IC-V een resolutie van het Catalaanse parlement waarin de Senaat wordt verzocht het Hof te vernieuwen, de wet over het te wijzigen en dat het Hof zich onbevoegd zou verklaren in dit dossier. Dit wijst erop dat de Catalaanse partijen alle mogelijkheden uitputten om een potentiële uitspraak die belangrijke delen ongrondwettelijk zou verklaren en beperken te voorkomen. Het Catalaanse blok van de drie linkse regeringspartijen en de CiU toont zich opnieuw sterk en eendrachtig na de strubbelingen in de voorgaande fases van de beleidscyclus, maar boekt geen resultaat. Op 10 juli is er opnieuw een poging waarin de Generalitat het Grondwettelijk Hof verzoekt om de in 2007 geschorste progressieve rechter Pérez Tremps toch te laten meebeslissen in het dossier, wat opnieuw wordt verworpen.

Op 28 juni 2010 komt het Grondwettelijk Hof met een uitspraak in de zaak en de complete tekst verschijnt op 9 juli op haar website. De reactie in Catalonië is hevig. Op 10 juli 2010 komen meer dan een miljoen Catalanen op straat om hun ongenoegen met de uitspraak van het Grondwettelijk Hof kenbaar te maken. Het is de grootste Catalanistische manifestatie ooit. Deze mars kreeg de steun van alle Catalaanse partijen buiten PPC en werd ook door het middenveld erg breed gedragen. De belangrijke symbolische actie was de steun voor de protestmars van de twee ex-presidenten Pujol en



Maragall en ex-parlementsvoorzitters Rigol en Barrera. Ze stelden dat een massale opkomst belangrijk is om de waardigheid van Catalonië te verdedigen. De vier vertegenwoordigen elk een andere tak van het Catalanisme en bevestigen de steun van de drie regeringspartijen en grootste oppositiepartij CiU (La vanguardia 8 juli 2010).

Na een moeilijke beraadslaging is een akkoord bereikt waarbij de verschillende onderdelen apart werden gestemd en dus bij verschillende meerderheden werden aangenomen. De tekst van 881 pagina's verklaart veertien van de 128 aangeklaagde artikelen volledig of gedeeltelijk ongrondwettelijk met een stemming van acht magistraten tegen twee. De preambule van het Autonomiestatuut met de term *nación* wordt met zes tegen vier aangenomen, maar wordt uitdrukkelijk vergezeld van de interpretatie dat deze geen enkele juridische waarde heeft. Met een stemming van zes tegen vier werden de artikelen die wel constitutioneel werden bevonden aanvaard. Ten slotte werd over ongeveer dertig artikels een interpretatie toegevoegd, die in veel gevallen erg verre gaande gevolgen heeft.

De geannuleerde artikels betreffen symbolische aspecten, maar ook de blindage van bepaalde bevoegdheden en de poging om het justitiesysteem te decentraliseren. De definiëring van Catalonia als natie in de preambule blijft overeind, maar de uitspraak maakt een re-interpretatie en stelt dat dit enkel in ideologische, symbolische of culturele zin kan worden gebruikt en dus geen juridische consequenties heeft. Deze interpretatie geldt eveneens voor de andere nationale symbolen zoals de vlag of het volkslied. De *sentencia* van het Hof stelt letterlijk dat '*la Constitución no conoce otra que la Nación española*'. Ook met betrekking tot taal en financiering wordt de tekst stevig teruggeschroefd. Catalaans als 'preferente voertaal' in de publieke administratie en voor publieke communicatie en de 'exclusieve positie' van de Catalaanse ombudsman voor de Generalitat werden verworpen. Ook met betrekking tot de financiering en justitie zijn er belangrijke terugschroevingen.

Met betrekking tot bevoegdheden stelt het Hof dat de bevoegdheden die Generalitat en centrale overheid delen, zoals onderwijs, niet kunnen worden behandeld zoals het Estatut vermeldt. In artikel 111 wordt gesteld dat de centrale overheid wetgevende instrumenten op niveau van wetten, *Ley*, en niet lager moet hanteren in dit soort kwesties. Dit artikel werd

ongrondwettelijk verklaard omdat het niet aan het *estatut* is om te bepalen welk type wetgevingsinstrumenten de centrale overheid mag hanteren en dat het eveneens mogelijk is andere instrumenten zoals uitvoeringsbesluiten te nemen. Met betrekking tot de intergouvernementele relaties is het Grondwettelijk Hof ook erg duidelijk. Het stelt expliciet dat de relatie van bilateraliteit die het autonomiestatuut prefereert in geen geval een relatie tussen gelijken is, maar dat de *Estado*, de centrale Spaanse overheid, hierin steeds een superieure positie heeft.

Enkele van de ongrondwettelijk verklaarde artikelen heeft ook gevolgen voor de nieuwe statuten van Andalucia en Valencia die gelijkaardige bepalingen bevatten.

#### > 5.2.4.2. *Attitude*

In een interview met het kabinet van Zapatero (interview 4 maart 2010, J-M. Pérez Medina) werd bevestigd dat de centrale overheid de uitvoering van het *Estatut* voorlopig tegenhoudt in afwachting van een uitspraak van het Grondwettelijk hof. Deze kwam er net voor de publicatie van dit rapport en de gevolgen hiervan zijn moeilijk te voorspellen. De Generalitat dringt aan op snelle ontwikkelingen, maar vooruitgang kwam traag op gang. De Catalanen ervaren de aanklachten voor het Hof en de vertragingen in de implementatie als erg provocatief en reageren door vijandigheid in hun eigen strategie. Wel is enige gelatenheid merkbaar, wat de attitude wat minder conflictueus heeft gemaakt doorheen de jaren dat de implementatiefase aansleept. Een belangrijk hoogtepunt in conflictiviteit komt er met de stroomversnelling die de aanklacht heeft gekregen vanaf april 2010. De Catalaanse politieke partijen, PPC uitgezonderd, slaan de handen in elkaar om zich te verdedigen tegen de nakende uitspraak waarvan de inhoud wordt gevreesd. In pogingen om de rechters met verlopen termijnen te vervangen, het Hof onbevoegd te laten verklaren of de wetgeving over het Hof te wijzigen wordt onsuccesvol getracht het tij nog te keren. De uitspraak weekt meteen erg vijandige en verbitterde reacties op in politieke kringen en bij het brede publiek in Catalonië. De enorme opkomst tijdens de protestmars op 10 juli 2010 is hier een veruitwendiging van. De waardering van de gehele fase die in dit onderzoek onder implementatie valt en zich over vier jaar uitstrekt, wordt weerspiegeld in een attitudescore van 3, wat nog steeds aan de conflictueuze pool van de schaal ligt.

> 5.2.4.3. *Multi-level focus*

Een multi-level focus is bij de implementatiefase niet echt aanwezig. Er werden geen nieuwe elementen die op een multi-level focus kunnen duiden naar voren gebracht in het Catalaanse strategisch handelen. De Catalaanse actoren vragen een uitvoering van de tekst zoals ze in het Spaanse parlement is gestemd en door de Catalaanse bevolking werd bevestigd. De score van het Catalaanse strategisch handelen strandt in de implementatiefase op 1,5.

> 5.2.5. *Evaluatie*

> 5.2.5.1. *Algemeen*

Met betrekking tot proces van statuutswijziging maken de verschillende actoren een verschillende evaluatie, van erg negatief tot gematigd positief. Meer bepaald met betrekking tot het aspect waar deze case op focust, bevoegdheidsverdeling en intergouvernementele relaties, is bij sommige actoren de ontgoocheling groot. Verschillende respondenten stellen dat het systeem van *blindaje* in de praktijk weinig zoden aan de dijk zal brengen. Een kabinetsmedewerker van Zapatero getuigt dat het nieuwe systeem van bevoegdheidsverdeling zoals in het Catalaanse autonomiestatuut geformuleerd, de conflicten over bevoegdheid zoals ze in het verleden veelvuldig voorkwamen niet zal kunnen voorkomen. Daarnaast werd het *blindaje*-principe ook door het Grondwettelijk Hof in haar uitspraak deels beperkt.

*'Blindaje is volgens mij een onmogelijke illusie. En elke constitutioneel jurist, met uitzondering van Viver, zal dat bevestigen. Het is politiek misschien veelbelovend, maar juridisch is het onzin. In het bevoegdheidssysteem in Spanje zijn de belangrijkste mogelijkheden voor de staat de horizontal clause, economic powers en art. 149.1.1, de quality clause. Met deze twee artikels maakt het niet uit wat het autonomiestatuut probeert te veranderen, ze kunnen altijd breed geïnterpreteerd worden. Het principe kan niet veranderd worden. Als een bepaalde prima facie landbouwmaatregel centraal wordt voor de economie, kan de staat deze bevoegdheid eisen. Het maakt dus niet uit hoe gedetailleerd je de regionale bevoegdheden beschrijft. Een tweede zaak is legislación básica. Het statuut probeert een algemene interpretatie hiervan te voorkomen. De legislación básica mag dus geen uitvoeringsmaatregelen*

*betreffen...maar ook deze weg is erg moeilijk te voorkomen'* (interview 4 maart 2010, E. Roig).

Ook de bilateraliteit in de intergouvernementele relaties, die door het Catalaanse autonomiestatuut als geprefereerde methode naar voren werd geschoven, zal uiteindelijk volgens betrokkenen in Madrid inhoudsloos blijven: *De centrale overheid zal, zoals voorheen, weigeren om Catalonië op een andere manier te behandelen dan de andere AG's* (interview Madrid 4 maart 2010). Er bestaat twijfel bij de betrokkenen over welke potentieel nieuwe thema's in de bilaterale commissie met Catalonië kunnen worden besproken. Het Grondwettelijk Hof is met betrekking tot de bilateraliteit erg duidelijk: deze betekent geen relatie tussen gelijken want de centrale overheid blijft steeds een de overhand behouden en deze hiërarchie is cruciaal.

Globaal zijn de belangrijkste motivaties om de hervorming door te voeren maar deels vervuld. De term natie is afgezwakt en verhuisd naar de preambule, dus zonder juridische gevolgen. De exclusieve bilaterale relatie is door de centrale overheid afgezwakt en ingebed in een multilaterale logica. Met betrekking tot bevoegdheden oordelen sommigen dat er een betere bescherming is, maar algemeen heerst er scepsis over. Er zijn wel een beperkt aantal nieuwe bevoegdheden, zoals regionale treinen, bepaalde aspecten van migratiebeleid, nieuwe technologieën en, in beperkte mate, een soort buitenlands beleid. Catalonië heeft nog steeds een beperkte controle over de financiën, waardoor de centrale overheid een cruciale machtsfactor blijft behouden. De centrale overheid heeft uiteindelijk wel afstand gedaan van een aantal financiële middelen en bevoegdheden om een akkoord te bereiken. Het proces was dus achteraf behoorlijk ontgoochelend omdat de tekst door zijn ambiguïteit op verschillende manieren kan worden geïnterpreteerd en geen waterdichte garantie biedt. Het Grondwettelijk Hof heeft, door een interpretatie aan verschillende artikels te geven belangrijke restricties toegevoegd, die in Catalonië zeer afwijzend worden ontvangen.

Verschillende respondenten getuigen dat er buitensporige verwachtingen gecreëerd zijn met het nieuwe autonomiestatuut. In Catalonië maken respondenten de analyse dat geen enkel van de problemen die het nieuwe statuut wilde oplossen echt van de baan zijn. Noch de bevoegdheden noch de financiering. *De Catalanen hebben zich gerealiseerd dat het onmogelijk*

*is om echt een oplossing te vinden tegen de wil van de rest van Spanje. Er was een erg anti-Catalaanse campagne tijdens het hervormingsproces. De mentaal-culturele afstand tussen de Catalanen en de rest van Spanje is nog groter geworden (interview 3 maart 2010, F. Vallespin).*

*Als je de Spaanse grondwet leest en zelfs de interpretaties van het Grondwettelijk Hof erbij neemt, is het mogelijk om een meer federale lezing te hebben. Het is niet onconstitutioneel als de politieke wil bestaat. De vraag die nu voorligt bij het Hof is eerder een politiek dan een juridisch probleem. Als de wil in de rest van de politieke machten zou bestaan in de rest van Spanje zou het wel mogelijk moeten zijn om meer autonomie voor Catalanen en Basken te hebben binnen de huidige Spaanse constitutie (interview 23 februari 2010, S. Milà).*

Catalonië en de andere AG's die in hun kielzog statuutswijzigingen doorvoerden, hebben met deze beweging hun identiteit en symbolen bevestigd, rechten voor hun burgers geformuleerd, hun interne institutionele organisatie opgefrist, hun relaties met de centrale overheid georganiseerd, zowel met betrekking tot binnenlandse als EU-zaken. De betrokken politici maken een verschillende evaluatie achteraf. Voor Maragall (PSC) was het een persoonlijk drama en veel anderen zijn erg ontgoocheld. Voor ERC was dit proces de confirmatie dat onafhankelijkheid de enige oplossing is. De Catalaanse bevolking is de commotie rond het dossier erg beu en heeft voor een groot deel haar interesse verloren, die wel groot was bij de start van het proces. Reële problemen zoals de economische crisis hebben de nationalisme-focus in de Catalaanse en Spaanse politiek wat naar de achtergrond geschoven (interview 22 februari 2010, H. López Bofill).

Maar ook in Madrid heeft het proces van het nieuwe Catalaanse autonomiestatuut een wrange nasmaak achtergelaten. Een Madrileense respondent verwoordt het als volgt. *'Spanje is een federale staat met alle kosten van de federale staat, zonder de voordelen van een federale staat. Waarom? Omdat het diegenen waarvoor het model in de eerste plaats werd gecreëerd niet worden geïntegreerd op een bevredigende manier. Baksen en Catalaanse nationalistes zullen niet integreren, gelijk welke staatsordening Spanje aanneemt. Daartegenover staat een erom dure staatsordening. Ten derde is er door het gebrek van de Senaat geen mogelijkheid tot relaties tussen de AG's onderling. De overheid onderhoudt bilaterale relaties met alle 17, wat enorm veel transactiekosten in het debat meebrengt. Op die manier is het erg inefficiënt. Maar de*

*Spanjaarden blijken tevreden met het systeem want in opiniepeilingen scoren de AG's erg goed en burgers houden van politieke systemen dichterbij hen. En door een institutionalisering van regionale politieke elites is er geen weg terug. Maar het grote probleem is dat we het probleem dat initieel bestond, integratie van Catalanen en Basken, nooit is opgelost en ook met de nieuwe autonomiestatuten niet (interview 3 maart 2010, F. Vallespin).*

De uitspraak van het Grondwettelijk Hof was ten slotte een zoveelste kaakslag voor de Catalanen. Niet enkel omwille van de inhoud van het oordeel, maar ook omwille van het gehele proces dat ertoe geleid heeft. De Catalanen voelden zich (opnieuw) geïsoleerd omdat verschillende artikelen uit de erg ruime PP aanklacht ook letterlijk in andere autonomiestatuten staan, maar deze niet worden aangeklaagd. Vanaf het eerste moment werd in deze zaak erg duidelijk dat achter de juridische beraadslaging een politiek spel wordt gespeeld. Het niet actualiseren van de samenstelling van het Hof (waarin vier een vervallen mandaat hebben, één werd gewraakt en één overleden is) is een bevestiging van het vermoeden dat er politieke manipulatie aan de gang is (Albertí 2010). In de visie van de Catalanen was de zaak voor het Hof nooit een juridische, maar wel een politieke en ideologische kwestie. Daarnaast bestond er onder constitutionele juristen onenigheid over de bevoegdheid van het Hof om een wet die door referendum werd goedgekeurd wel kon worden getoetst.

Ook al zijn er maar een beperkt aantal artikelen volledig ongrondwettelijk verklaard, door de strikte en verregaande interpretaties die aan de andere artikelen werden toegevoegd is het gehele document fundamenteel gewijzigd en in de kern geraakt naar het oordeel van de Catalaanse actoren. De centrale Spaanse actoren zien dit anders en volgens Zapatero en PSOE heeft het Hof net in grote lijnen de grondwettelijkheid van het *Statute* benadrukt.

De slogans die op de grootste betoging voor meer autonomie die ooit in Catalonië plaatsvond werden rondgedragen zijn erg duidelijk. Wat als een algemeen breed gedragen Catalanistische betoging werd aangekondigd verwerd, volgens de Spaanse krant El País, in een *acto independentista*

(Noguer 2010). De Catalaanse partijen en organisatoren van de mars duiden anderzijds op de slogan waaronder de betoging plaatsvond: '*Somos una nació, nosotros decidimos*', die niet tot radicale onafhankelijkheid oproept. De indruk bestaat wel dat het hele proces bij de bevolking de steun voor onafhankelijkheid heeft doen toenemen en het is onduidelijk wat de gevolgen van het proces en de uitspraak voor de verkiezingen die in het najaar van 2010 in Catalonië plaatsvinden zullen zijn. De Catalaanse politieke partijen zien de uitspraak van het Grondwettelijk Hof als een frontale aanval op hun autonomiestatuut, waarover tijdens de onderhandelingen in de *Cortes* al veel toegevingen werden gedaan. Alle belangrijke kopstukken waren zichtbaar aanwezig. De kranten beschrijven de huidige situatie opnieuw als een institutionele crisis. Het is duidelijk dat voor verschillende gematigde Catalaanse actoren de sterk verwaterde tekst die finaal door de Catalanen in een referendum werd goedgekeurd een minimum was. De uitspraak is voor velen de druppel die het geloof doet verdampen in een toekomst binnen de (Spaanse) instellingen die opnieuw hun onwil hebben getoond om een aanvaardbare integratie binnen de Spaanse staat mogelijk te maken.

#### > 5.2.5.2. *Attitude*

Doorheen het proces van hervorming was de Catalaanse strategie op verschillende momenten erg vijandig. De verschillende Catalaanse actoren hebben niet steeds als één blok gehandeld door een gebrek aan vertrouwen tussen de partijen die samen de Catalaanse actor vormen in dit onderzoek. De verschillende aantijgingen van verraad die Catalaanse partijen (voornamelijk CiU versus ERC versus PSC) in de media ten opzichte van elkaar hebben geuit, duiden op een gebrek aan vertrouwen. Hierdoor is een eenduidige invulling geven aan de factor attitude moeilijk. Daarnaast verschilt de invulling van de afhankelijke variabele doorheen de fases in het beleidsproces. Globaal heeft de conflictueuze strategie met een intrinsiek Catalaanse houding, maar ook met de reactie van de andere politieke actoren te maken. Buiten Catalonië wordt het autonomiestatuut vaak gepercipieerd als een bedreiging van de Spaanse staatsordening en een stap naar onafhankelijkheid. De vijandigheid tegenover het Catalaanse statuut was merkbaar in de boycot van Catalaanse producten en erg antipathieke reacties in de rest van Spanje. Ook de Spaanse media buiten Catalonië demoniseerden Catalonië. Er bestaat een grote terughoudendheid om steeds meer bevoegdheden te verliezen bij het centrale niveau. Optimisten in

Madrid zagen bij de start van het proces een mogelijkheid om het historische probleem van een goede integratie van Catalonië in Spanje op te lossen en uiteindelijk een stabiele politieke oplossing voor het probleem van de historische naties te vinden. Maar deze optimisten hebben ook moeten inzien dat dit niet is gelukt en het Catalaanse ongenoegen misschien wel groter is dan voorheen (interview Madrid 4 maart 2010). Dit werd zeker na de uitspraak van het Grondwettelijk Hof zichtbaar.

Ondanks het afkeuren is imitatie-effect dat de andere AG's vertoonden erg tekenend. Andere autonomiestatuten kopiëren het Catalaanse voorbeeld grotendeels. Op deze wijze is dus hetzelfde gebeurd als in de periode 1979-1981. Spaanse AG's keuren asymmetrie en specifieke behandelingen voor de historische regio's af. Kenmerkend is het artikel in het statuut van Valencia dat formuleert dat Valencia dezelfde bevoegdheden opeist die andere AG's eventueel bijkomend zouden verkrijgen in de toekomst.

*Het ligt gewoon altijd moeilijk omdat het over Catalonië gaat. Andalusia heeft een erg vergelijkbaar statuut, met uitzondering van de symbolische issues. Maar met betrekking tot bevoegdheden bijvoorbeeld is het erg gelijkaardig. Toch bestaat hierover geen discussie* (interview 3 maart 2010, C. Colino).

*Alleen in Catalonië vind je mensen die echt federaal denken...niet in de rest van Spanje. Er bestaat een erg offensieve positie van de rest van Spanje tegen de Catalanen en vice versa* (interview 25 februari 2010, F. Requejo).

*De federale cultuur is compleet verschillend in Catalonië dan in de rest van Spanje. Als men over de staat spreekt, wordt daar iets compleet anders mee bedoeld!* (interview 4 maart 2010, J-M. Pérez Medina).

De score voor attitude van het Catalaans strategisch handelen in de evaluatiefase is na grondige literatuurstudie en diepte-interviews met kroongetuigen vastgesteld op 3,5, dus aan de conflictueuze pool van de schaal.

#### > 5.2.5.3. Multi-level focus

In de evaluatie die de betrokkenen zelf maken komt naar voren dat de gedurende het hele proces er voornamelijk een binnenlandse focus bestond, hoewel de Europese bestuurslaag wel aanwezig was. Vanuit een negatieve



ingesteldheid kan je stellen dat het Catalaanse statuut met betrekking tot Europa niet meer heeft gedaan dan een juridische formalisering van wat al verworven was. Positief bekeken is heeft het Catalaanse statuut een actualisatie doorgemaakt die het aangepast heeft aan de nieuwe meerlagige bestuurscontext waar Spaanse beleidsmakers sinds de toetreding van 1986 in functioneren. Door het constitutionaliseren van de voorheen bestaande akkoorden worden garanties ingebouwd.

Colino stelt dat het een interessante vaststelling is dat wanneer je naar het strategische gedrag van de meest assertieve regionale overheden in Europa kijkt, je moet concluderen dat hun sterke Europese gerichtheid alleen in de retoriek voorkomt en veel minder in de concrete uitwerking in hun handelen.

*De Catalaanse politici weten heel goed dat de bedreiging voor hun autonomie niet enkel in Madrid, maar ook in Brussel zit en dat daar erg belangrijke en verregaande beslissingen worden genomen, maar de impact van de Catalaanse overheid hierin nog klein is. De Catalaanse politici spelen een erg beperkte rol in Europese zaken...het is helemaal niet dezelfde inbreng die er in België of Duitsland is. Natuurlijk speelt het aantal entiteiten een rol, maar Duitsland heeft er ook 16. Het grote verschil zit hier in de federale cultuur die in Spanje ontbreekt (interview 25 februari 2010, F. Requejo).*

*Naar mijn gevoel zijn de Catalanen nogal ontgoocheld in de Eu. In de periode van het verdrag van Maastricht hadden de Catalanen het gevoel dan Europa de oplossing zou zijn voor Catalonië, maar enkel jaren later beseften de politici en academici dat dit een naïeve hoop was. Het gevecht moet eerst in Spanje gevoerd worden want Europa zal geen bondgenoot tegen onze Spaanse centrale overheid zijn. Het betekent niet dat ze geen moeite in Europees beleid steken...maar ze proberen de werkbare pistes. In het Europese parlement zijn de Catalaanse MEP één van de meest actieve groepen, ongeacht van welke partij. Institutioneel is Spanje vandaag voorzitter van de Eu. Wat is de rol van de Catalaanse overheid hierin geweest? Bijna niets. De centrale overheid betreft de AG's niet (interview 25 februari 2010, F. Requejo).*

De score voor multi-level focus in het Catalaanse strategisch handelen met betrekking tot bevoegdheidsverdeling en intergouvernementele relaties is 2,2 wat dus een zeer beperkte focus inhoudt.

> **5.3. Analyse Catalaans strategisch handelen in hervorming van het autonomiestatuut 2006: coördinatie en implementatie van het EU-beleid.**

> **5.3.1. Inleiding**

Eén van de redenen om het autonomiestatuut te wijzigen was zonder twijfel het lidmaatschap van Spanje bij de EU. Spanje trad in 1986 toe en hierop werd in 1979, toen het eerste autonomiestatuut werd geformuleerd uiteraard nog niet geanticipeerd. Al sinds de Spaanse toetreding hebben verschillende AG's het recht tot directe toegang tot EU-instellingen gevraagd. Met de goedkeuring van het verdrag van Maastricht en de aanpassing van artikel 203 kregen deze vragen een nieuwe opstoot. Verschillende, zelfs exclusieve bevoegdheden van Catalonië zijn sterk geëuropeaniseerd. Het mechanisme van coördinatie en coöperatie, zowel voor binnenlands als Europees beleid, is tot op vandaag ontoereikend volgens de meerderheid van de respondenten in Catalonië en zelfs in Madrid.

Vanaf de Spaanse toetreding heeft de Generalitat (door CiU geleid tot 2003) steeds de doelstelling van een directe participatie voor Catalonië in het Europese besluitvormingsproces ondersteund. De verkiezingen van 1996 brachten een minderheidsregering van PP aan de macht, die steun van CiU en PNV (Baskische nationalistische partij) nodig had. Als concessie voor deze steun verkregen de Catalaanse nationalistische partijen de belofte voor een eigen stem in Europa, door de garantie van participatie voor alle AG's. Na de verkiezingen van 1999 in Catalonië had CiU de steun van PP nodig om te kunnen blijven regeren, wat macht om bijkomende EU-participatie te eisen verzwakte. De hoop verdween compleet met de absolute meerderheid die PP in 2000 verzamelde en de steun van CiU en PNV op het centrale niveau niet langer nodig had. Een doorbraak naar meer participatie kwam er echter opnieuw met de overwinning van PSOE die verkiezingsbeloftes hieromtrent waarmaakte in het akkoord van 2004.

Een erg invloedrijk rapport door het IEA stelde dat de centrale uitvoerende instellingen en beleid niet aangepast waren aan meerlagige bestuurscontext van Europese integratie en dit een centraal probleem was dat een

hervorming noodzakelijk maakte (Colino 2009). Dit document was cruciaal in de agendasettingsfase en probleemdefinitie met betrekking tot een autonomiewijziging. Niet alleen vanuit Catalonië, maar ook de Spaanse *Consejo de Estado* heeft in opinies reeds een actualisering van zowel de Grondwet als de autonomiestatuten gesuggereerd, precies omdat de Spaanse constitutionele orde en intergouvernementele relaties niet aangepast zijn aan de veranderende Europese situatie en het meerlagige bestuursstelsel waarin Spaanse beleidsmakers functioneren.

We kiezen ervoor, net zoals in het rapport dat het Vlaamse en Waalse strategisch handelen in de vijfde Belgische staatshervorming beschrijft, om het aspect 'coördinatie en implementatie van het EU-beleid' globaal te beschrijven. Er wordt geen onderverdeling volgens de fases in de beleidscyclus gemaakt zoals wel het geval voor het aspect 'bevoegdheidsverdeling en intergouvernementele relaties'. Dit doen we om herhaling van de algemene onderhandelingssetting te voorkomen. We bespreken de strategie van Catalonië in het proces van wijziging van het autonomiestatuut met betrekking tot het aspect 'coördinatie en implementatie van het EU-beleid' wel afzonderlijk voor de twee variabelen die samen het regionaal strategisch handelen bepalen, namelijk 'attitude' enerzijds en 'multi-level focus' anderzijds.

#### > 5.3.1.1. Algemeen

Het Europese integratieproces en de Spaanse coördinatie- en implementatieafspraken als verlengde hiervan waren niet afwezig in de hervorming van het autonomiestatuut en de Catalaanse strategiekeuzes in dit proces. Er is zelfs een volledig hoofdstuk gewijd aan de Europese Unie en de Europese bestuurslaag komt daarnaast ook in enkele andere artikelen voor. In art. 3 van het nieuwe statuut staat dat het politieke referentiekader dat van Europa is.

Titel V, hoofdstuk II (*Tituló V, Capítulo II*) behandelt de relaties van de Generalitat met de Europese Unie. Uit de interviews met betrokken onderhandelaars en experts volgt de conclusie dat dit thema niet echt centraal stond in het kader van de discussie over het nieuwe estatut. Dit heeft te maken met de inhoud, die voor 90 % een confirmatie is van wat er voorheen bestond in de akkoorden tussen de AG's en de centrale Spaanse overheid, voornamelijk in 2004 afgesloten (interview 25 februari 2010, L.

Bonet) (interview 4 maart 2010, E. Roig). Door de opname in het autonomiestatuut krijgen de gemaakte afspraken wel een quasi-constitutioneel karakter. Wel nieuw is art. 186.3, dat voor Catalonië een *doorslaggevende stem* garandeert in het Spaanse standpunten op Europees niveau mbt exclusieve Catalaanse bevoegdheden. Dit is een aspect dat in formulering verder gaat dan de akkoorden van 2004.

*'The position expressed by the Generalitat is decisive for the formation of the State position if it affects its exclusive powers and if the European proposal or initiative could lead to especially important financial or administrative consequences for Catalonia. In other cases, this position shall be heard by the State.'*

De interpretatie hiervan is, volgens de juriste van de Catalaanse regering destijds, dat de centrale overheid een standpunt tegen deze doorslaggevende Catalaanse opinie mag nemen, mits legitimatie.<sup>17</sup> De idee is in Duitsland ontleend, waar de Bundesrat een gelijkaardig recht tot inspraak heeft. Uit de interviews blijkt dat de interpretatie van dit concept door respondenten erg verschillend wordt ingevuld. In de tweede toegevoegde bepaling van het autonomiestatuut staat volgende interpretatie wel vervat:

*'If the Estatut establishes that the position of the government of the Generalitat is decisive for the establishment of an agreement with the State Government and the latter rejects its position, the State Government shall justify its reasons before the Generalitat-state bilateral Commission.'* Hier staat dus duidelijk hoe die *decisive position* moet worden geïnterpreteerd.

Een andere bijkomende nieuwigheid in het autonomiestatuut is de mogelijkheid om te participeren aan de hervorming van Europese verdragen. Hieraan zijn geen garanties op inspraak verbonden, maar er bestaat aandacht voor een aspect dat voorheen niet werd behandeld.<sup>18</sup> Art. 185

---

<sup>17</sup> In de aanklacht van PP voor het Grondwettelijk Hof wordt de redenering gemaakt dat een doorslaggevende stem van Catalonië een vetopositie zou inhouden, wat nooit de bedoeling van de makers van het estatut is geweest.

<sup>18</sup> Een eerste visie van de Catalaanse overheid kwam er met de IGC van 2007.

over participatie in de verdragen van de Europese Unie stelt dat de Generalitat geïnformeerd moet worden over nieuwe initiatieven tot herziening van de verdragen en het daaropvolgende ondertekenen en ratificeren ervan. De Generalitat en het parlement zullen hun preferenties hierover bekendmaken aan de centrale Spaanse regering en parlement. Daarnaast voorziet art. 2 in een mogelijkheid tot opname van vertegenwoordigers van de Generalitat in de Spaanse delegaties die deelnemen aan de hervorming en onderhandeling van bestaande verdragen, maar ook voor de aanneming van nieuwe verdragen, in zaken die een invloed hebben op de exclusieve bevoegdheden van de Generalitat (interview 25 februari 2010, L. Bonet).

Naast het expliciete hoofdstuk dat de relaties tussen de Generalitat en de EU beschrijft, zijn er nog een aantal andere artikelen waar een Europese toets in vervat zit. Er waren in het verleden verschillende klachten over bevoegdheidsoverschrijdingen van de centrale overheid in het kader van de implementatie van Europese richtlijnen. Precies daarom is een artikel opgenomen dat stelt dat het omzetten van Europese richtlijnen de bevoegdheidsverdeling binnen Spanje niet mag wijzigen. In art. 189 wordt het als volgt geformuleerd: *'The existence of a European regulation does not modify the internal distribution of powers established by the Constitution and this Estatut.'* En in '3. *In the event that the European Union establishes legislation replacing the basic State regulations, the Generalitat may adopt the development legislation based on the European rules.'* Deze artikelen trachten te voorkomen dat de centrale overheid de EU gebruikt om opnieuw inbreuken te plegen. Het idee is dat de competenties zoals bepaald in de Grondwet en het autonomiestatuut onveranderlijk zijn, tenzij de bevoegde parlementen volgens de vastgelegde procedure deze wijzigen (interview 25 februari 2010, L. Bonet).

Doorheen het proces zijn de bepalingen mbt coördinatie en implementatie van het EU beleid weinig veranderd. Als we de tekst van titel V, hoofdstuk III over de relaties van de Generalitat met de Europese Unie die door het Catalaanse parlement werd gestemd vergelijken met deze die beide kamers van het Spaanse parlement en uiteindelijk ook de Catalaanse bevolking via het referendum hebben goedgekeurd, zijn wel enkele kleinere wijzigingen merkbaar.

De formulering is iets gematigder en beperkender voor de bevoegdheden van de Generalitat en bevat ook extra verwijzingen naar de Spaanse (Grond)wetgeving, naast het Estatut (Requejo 2009). Hieronder enkele tekstuele voorbeelden die dit illustreren<sup>19</sup>:

Voorbeeld Artículo 185

2. El Gobierno del Estado debe incorporar representantes de la Generalidad en las delegaciones españolas que paricien en los procesos de revisión y negociación de los tratados originarios y en los de adopción de nuevos tratados.

Wordt na de onderhandelingen in Madrid als volgt geformuleerd:

2. El Gobierno del Estado *puede* incorporar representantes de la Generalitat en las delegaciones españolas que paricien en los procesos de revisión y negociación de los tratados originarios y en los de adopción de nuevos tratados *en las materias que afecten a las competencias exclusivas de la Generalitat*.

Een ander voorbeeld in art. 191

2. ....La Generalitat dirige la defensa jurídica de sus posiciones en el procedimiento.

Wordt

2. ....*La Generalitat colobra en la defensa jurídica*.

Het artikel 193, zoals in het voorstel van het Catalaanse parlement stond over de kieskring voor het Europese parlement is geschrapt in de finale tekst.

Het politieke catalanisme dacht historisch dat wanneer Spanje lid zou worden van de EU het voor Catalonië makkelijker zou worden. Er was de hoop dat de EU een bondgenoot zou zijn en de droom van onafhankelijkheid

---

<sup>19</sup> Deze teksten zijn alleen in Spaans en Catalaans gepubliceerd.

werd door inbedding in de EU economisch haalbaarder. Vandaag is deze hoop in de Europese bondgenoot tegen Madrid sterk verzwakt. Een respondent getuigt.

*‘We hebben nu wel begrepen dat Europa een gemeenschap van staten is en zowel op niveau van de EU als op niveau van de Spaanse (gedecentraliseerde) staat is de rol van de regio’s erg beperkt.’*

‘Het was duidelijk dat Catalonië moet participeren in het Spaanse handelen in Europese instellingen, precies omdat bindende afspraken worden gemaakt en de implementatie voor de regio’s is. We wensen dus een Catalaanse inbreng, maar we zijn ons er wel degelijk van bewust dat het niet mogelijk is om van elke AG een vertegenwoordiger in de Spaanse delegatie te hebben. Maar er moet wel een beter werkend systeem komen’ (interview 25 februari 2010, L. Bonet).

*‘En ook al hebben we op papier nu een aantal mogelijkheden, de echte inspraak van de AG’s in Spanje is nog veel beperkter dan de mogelijkheden die de Duitse of Belgische deelstaten hebben. En dit heeft voornamelijk te maken met de erg centralistische, jacobijnse staatsopvatting die in Madrid overheersend is. Dat is dan ook de reden waarom verschillende AG’s, maar ook bedrijven beslissen om een rechtstreekse lobby in Europa te organiseren.’* (interview 26 februari 2010, J. Ridaó).

‘De regionale minister die in de Spaanse delegatie kan deelnemen heeft geen spreekrecht. Er is wel betrokkenheid bij de Spaanse standpuntbepaling gegarandeerd, maar middelen om een doorslaggevende stem te hebben ontbreken. Veel hangt van de bereidheid van de Spaanse overheid af.’ (interview 26 februari 2010, L. Santos).

De uitspraak van het Grondwettelijk Hof heeft geen enkel van de artikelen in *Título V* ongrondwettelijk verklaard (Fernández Farreres 2010) hoewel zestien van de zesentwintig artikels in dit hoofdstuk werden aangeklaagd. Er zijn wel belangrijke beperkende interpretaties toegevoegd. Voornamelijk met betrekking tot de bilaterale relatie die de Catalanen met de centrale overheid (ook in het Europebeleid) prefereren, werd de hiërarchische positie van de centrale overheid door het Hof onderstreept.

### > 5.3.1.2. Attitude

Er werden twee sessies in de parlementaire werkgroep (ponència) gespendeerd aan het hoofdstuk. Daarnaast werd ook een studie hierover bij een Catalaanse universiteit besteld. Er was geen hevige discussie over dit thema en het kan ook allerm minst als een conflictueus punt in de globale discussie worden gezien. De verschillende Catalaanse partijen waren min of meer akkoord over de noodzaak van een bijzonder hoofdstuk dat de relaties van de Generalitat met de EU beschrijft en een formalisering van de reeds gemaakte akkoorden van de Carce in december 2004 zou bevatten. PPC was de enige partij die deze basis niet wenste op te nemen. Meningsverschillen over de precieze invulling waren er wel tussen de vier Catalaanse partijen. De regionalistische partijen ijverden voor een speciale Catalaanse vertegenwoordiger in alle Spaanse delegaties. Deze speciale behandeling komt neer op een uitsluitend bilaterale werkwijze en het verlaten van de gebruikelijke multilaterale kanalen waarbinnen alle AG's samen een standpunt coördineren en dat door de gemeenschappelijke AG vertegenwoordiger wordt verdedigd.

*'Dit soort suggesties werd wel naar voren geschoven in de werkgroep, maar dit was meer spierballen want iedereen wist erg goed dat deze eisen absoluut onconstitutioneel zouden worden beschouwd en nooit in Madrid zouden passeren.'* (interview 26 februari 2010, L. Santos).

Het compromis was dus een bevestiging en constitutionalisering van de gemaakte akkoorden, met een kleine extra toevoeging in de woorden 'decisive position', die de Catalaanse participatie moet garanderen. Precies omdat het redelijk weinig nieuwe aspecten bevat, was het Catalaanse strategisch handelen in de aspecten van coördinatie en implementatie van het EU beleid het meest conflictueuze aspect hier besproken in de onderhandeling. Toch moet niet onderschat worden ondanks de beperkte wijzigingen, er toch een sterke ontevredenheid is over het huidige systeem van coördinatie en implementatie van het EU-beleid. Maar hoop op verbetering is beperkt. De Catalanen klagen dat de sectorale conferenties en andere coördinatiemechanismen in Spanje slecht werken. Hoewel de Europese dossiers als de beste voorbeelden gelden, werkt de informatiedoorstroming ook hier vaak erg moeizaam. Betrokkenen getuigen dat meer informatie via informele (buitenlandse) kanalen wordt ontvangen



dan via de officiële intergouvernementele mechanismen in Spanje. Maar anderzijds wensen de Catalanen ook niet sterk te investeren in de horizontale coördinatiemechanismen die zijn opgezet.

‘Het hangt van de thematiek af. Bij over het Europese landbouwbeleid staan alle Spaanse regio’s op één lijn. Op de voorbereidende vergaderingen (sectorale conferenties) is er mbt landbouw steeds een sterke coalitie onder de 17 AC én de centrale overheid tegen Brussel. Alle AG’s in Spanje vragen de EU om de politiek van economische ondersteuning van de landbouwsector verder te zetten, dus hier wordt over de partijgrenzen en bestuursniveaus heen steeds een sterk eenduidig standpunt gevonden. Mijn professionele ervaring is dat het de laatste jaren wel erg veranderd is. De redenering van de Catalanen is dat ze voor hun eigen exclusieve bevoegdheden een vertegenwoordiger in de Spaanse delegatie wensen die een belangrijke impact heeft. Het klimaat in zn algemeenheid is wat gewijzigd. Ze hebben begrepen dat de macht van de Commissie om dingen op te dringen groot is en dat in een uitgebreide unie ook het Spaanse standpunt niet steeds doorslaggevend is. En dat de lidstaten op zich niet erg machtig zijn. De verandering van de rol van de staat binnen de Unie heeft ook een implicatie op de verwachtingen van de regio’s en hun eigen inbreng in de Europese onderhandelingen.’ (interview 4 maart 2010, J-M. Pérez Medina).

De factor attitude scoort op de schaal een 3, wat dus wel nog aan de conflictueuze pool van het continuüm ligt, maar de laagste score in de globale case van de hervorming van het Autonomiestatuut is. De thematiek van coördinatie en implementatie van het EU beleid was niet de meest controversiële, precies omdat het voornamelijk een bevestiging was van de recent gemaakte afspraken in de Carce. Toch evalueren we de attitude van de Catalaanse actor wel nog als conflictueus, precies omwille van de vergelijking met de attitude in de andere bestudeerde regio’s.

#### > 5.3.1.3. *Multi-level focus*

‘Betrokkenen stellen dat er wel degelijk een zeer goed besef bestond van het huidige juridische bestel waarin zowat 85% van de wetgeving in Spanje een basis heeft in de EU’(interview 25 februari 2010, L. Bonet).

Het probleem van competentieverlies dat bestaat wanneer regionale bevoegdheden naar het Europese niveau worden getransfereerd en hier geen inspraak in de nationale positiebepaling tegenover staat is niet nieuw. Maar een hapklare oplossing is hier niet voor. Er is wel een groot debat over gevoerd in Spanje, maar het stond niet centraal in deze hervorming, die een voornamelijk binnenlandse focus had. (interview 22 februari: López Bofill). Het besef is er wel degelijk bij de Catalaanse politici dat men erbij moet zijn daar waar de beslissingen worden genomen. En dat de centrale overheid in Europese implementatiedossiers in het verleden vaak inbreuken in regionale bevoegdheden maakte. *‘Op het moment van de implementatie kan de Catalaanse overheid zijn bevoegdheden wel verdedigen, maar de beslissing is uiteindelijk al genomen’* (interview 25 februari 2010, L. Bonet).

Precies daarom was het erg belangrijk was dat de relaties tussen de Generalitat en de EU werden geëxpliciteerd en ook met betrekking tot Europese wetgeving de binnenlandse bevoegdheidsverdeling wordt gerespecteerd.

Een multi-levelfocus is vanzelfsprekend aanwezig wanneer het aspect ‘coördinatie en implementatie van het EU-beleid’ wordt bestudeerd. Er was, zeker in de fase van agendasetting en beleidsformulering, een groot besef van de beperkingen en mogelijkheden die de Europese integratie met zich meebrengt in het kader van de hervorming van het Catalaanse autonomiestatuut en precies door een constitutionalisering van de gemaakte afspraken met opeenvolgende Spaanse regeringen, wisten de Catalaanse actoren garanties voor een betere up-en downloading, met Catalaanse input, te bekomen. In de debatten zijn de buitenlandse voorbeelden van andere deelstaten met inspraak in nationale standpuntbepalingen in Europa besproken. Men ging de mosterd voor het toevoegen van de ‘decisive say’ halen in Duitsland.

Men wordt zich in Spanje en Catalonië nu echt wel zeer bewust van het feit dat een inbreng nodig is op het moment dat de beslissingen in Europa worden genomen, en hoe vroeger hoe beter. Maar niet alle AG’s hebben de wens om hier actief in te zijn of bezitten de expertise of de administratieve capaciteiten om hier echt op in te spelen. En dit is ook precies het probleem dat een akkoord met 17 AG’s moet worden gevonden voor er een echte inspraak kan zijn.

*'In de universiteiten wordt steeds vaker het debat gevoerd waar het Communautair recht precies thuishoort? In internationaal recht of in administratief recht. En als men blijft denken dat Europees recht internationaal recht is zal dit niet veranderen (interview 25 februari 2010, L. Bonet). Het probleem waar we mee geconfronteerd worden is de beperkte mogelijkheden om rechtstreeks op het Europese domein actief te zijn. De enige mogelijkheid die de Catalanen hebben is een klacht neerleggen bij het constitutioneel hof wanneer er een inbreuk van de Spaanse bevoegdheidsverdeling is gebeurd, bv bij de implementatie van Europese regelgeving' (interview 25 februari 2010, L. Bonet).*

Het EU hervormingsproces (startende van Conventie, over grondwet tot Lissabon) dat tegelijkertijd aan de gang was heeft op geen enkele manier de debatten gewijzigd of een invloed gehad (interview 26 februari 2010, L. Santos).

Een score van 4 op de schaal Multi-level focus is uiteraard niet verwonderlijk gezien de thematiek van 'coördinatie en implementatie van het EU beleid'. Deze score ligt een stuk hoger dan deze in het kader van het strategisch handelen van de Belgische deelstaten.

#### **> 5.4. Waargenomen strategisch handelen in comparatief perspectief**

Het Catalaanse strategisch handelen in de hervorming van het autonomiestatuut, over de twee cases heen en doorheen de beleidsfases, wordt omschreven als sterk conflictueus en met een matige multi-level focus. Met betrekking tot het thema van bevoegdheidsverdeling en intergouvernementele relaties is het strategisch handelen uitgebreid beschreven en gewaardeerd voor elke fase van de beleidscyclus. Voor het aspect van coördinatie en implementatie van het EU-beleid wordt gewerkt met één globale score. De totaal toegekende waardering is een samenvoeging van beide.

De globale score wordt genuanceerd door de opdeling in de fases van de beleidscyclus. De twee dimensies van de het regionaal strategisch handelen krijgen een verschillende invulling naargelang deze fases. In de eerste fases van agendasetting en beleidformulering bevat het regionaal strategisch handelen wel degelijk een multi-level focus. Deze vermindert stekt in de fase van besluitvorming en implementatie. In de fase van evaluatie komt

deze ten slotte weer wat sterker naar voren. De invulling van de dimensie attitude is ook verschillend doorheen de beleidscyclus. Globaal was de attitude erg conflictueus. De fase van agendasetting was het meest conflictueus, waarbij deze wat afnam na de PSOE overwinning in de nationale verkiezingen van 2004. In de beleidsformulerings- en besluitvormingsfase was het Catalaanse strategisch handelen nog steeds conflictueus, gevolg door een lichte afname in conflict in de implementatiefase en opnieuw een versterking in de evaluatiefase, zeker de reactie op de recente uitspraak van het Grondwettelijk Hof.

Onderstaand schema geeft een bevattelijk overzicht van de Catalaanse scores in vergelijking met het Vlaamse en Waalse strategisch handelen. Hierbij moeten enkele kanttekeningen worden gemaakt. De focus binnen de case is niet precies dezelfde. In de Belgische cases betreft het een concreet beleidsdomein (regionalisering van landbouw) en in de Spaanse case meer algemeen de bevoegdheidsverdeling en intergouvernementele relaties. Een gelijklopende focus voor beide cases was er wel met betrekking tot coördinatie en implementatie van het EU-beleid, die ook in de twee volgende cases onder de loep wordt genomen. Nuancering volgt wanneer de resultaten van de twee resterende regio's worden toegevoegd in de volgende sbv-rapporten.

We kunnen besluiten dat de Belgische entiteiten een minder conflictueuze attitude hadden in de bestudeerde binnenlandse hervorming dan Catalonië. In alle fases zijn de scores voor het Vlaamse en Waalse strategisch handelen aan de niet-conflictueuze pool van het continuüm terug te vinden. Het Catalaanse strategisch handelen daarentegen is in alle fases aan de conflictueuze pool te positioneren.

Met betrekking tot de tweede dimensie van het regionaal strategisch handelen is het verschil minder uitgesproken, maar concluderen we wel dat het Catalaanse handelen meer Multi-level focus bevatte dan dat van de Belgische deelstaten.

Fase in beleidscyclus	Vlaams/Waals strategisch handelen		Catalaans strategisch handelen	
	<i>Attitude</i>	<i>Multi-level focus</i>	<i>Attitude</i>	<i>Multi-level focus</i>
Agendasetting	2	1	4,5	3
Beleidsformulering	2,25	1	4	3
Besluitvorming	2	0,5	4	1,5
Implementatie	1	2	3	1,5
Evaluatie	1	2	3,5	2
Coördinatie en implementatie EU-beleid	2	2,5	3	4

## > 5.5. Op weg naar verklaringen

### > 5.5.1. *Inleiding*

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 worden hieronder ingevuld voor Catalonië en Spanje in de periode van de hervorming van het autonomiestatuut.

Hieronder gaan we kort ook in op de invulling van deze variabelen in de reeds afgeronde case België, waar het strategisch gedrag van Vlaanderen en Wallonië in de vijfde Belgische staatsvorming werd geanalyseerd. Door de Belgische case te positioneren tegenover de Spaanse is een eerste test van het analysekader mogelijk. De volledige verklarende kracht van het analysekader zal kan pas tot uiting komen in het volledige comparatief vergelijkende rapport dat gepubliceerd wordt na afronding van de internationale dataverzameling in Duitsland en UK.

> **5.5.2. *De structurele en culturele binnenlandse institutionele setting***

Deze eerste verklarende variabele wordt gemeten aan de hand van twee dimensies, namelijk institutionele structuur enerzijds en institutionele cultuur anderzijds. Deze beide dimensies vullen elkaar aan. Met betrekking tot de eerste dimensie, institutionele structuur, vinden we zowel België als Spanje terug aan de dezelfde kant van het continuüm dual-coöperatief. Beide landen worden in de literatuur als duale systemen gecategoriseerd (Swenden 2006) (Requejo 2009). Een centraal kenmerk hiervan is dat het overheidsapparaat op elk niveau wordt gedupliceerd. Zowel de wetgevende macht, uitvoerende macht (regering en bureaucratie) en soms ook rechterlijke macht. Daarnaast biedt dit soort federale systemen potentieel ook een grote fiscale autonomie.

Börzel (2002) stelt dat de Spaanse instellingen getypeerd worden door politieke autonomie, fiscale centralisatie en zwakke intergouvernementele coöperatie. Net zoals in België genieten beide bestuursniveaus een sterke politieke en institutionele autonomie. De dualiteit gaat, zeker met betrekking tot het executief /legislatief dualisme, in België wel verder dan in Spanje. Het wetgevende en uitvoerende functioneren van de Belgische deelstaten is autonomer dan dat van de Spaanse. Een belangrijk kenmerk dat in Spanje wel aanwezig is en in België ontbreekt, is een normenhiërarchie.

De Spaanse bevoegdheidsverdeling kent, meer dan de Belgische, een belangrijk aandeel van gedeelde bevoegdheden. De invulling ervan is verschillend van bijvoorbeeld de Duitse, waarbij gedeelde bevoegdheden een gemeenschappelijke actie van de twee bevoegdheidsniveaus inhoudt, door de belangrijke rol voor de Bundesrat. De centrale overheid in Spanje maakt basiswetgeving of *legislación básica* zonder participatie van de AG's. Deze implementeren vervolgens zonder inmenging van de centrale overheid. De centrale overheid heeft dit in het verleden aangegrepen om erg gedetailleerde kaderwetgeving te maken, die de AG's beperkte in hun beleidsuitvoering en de centrale overheid zo in feite een deel van de uitvoerende bevoegdheden op zich nam. De AG's hebben deze inbreuken steeds betwist als inbreuken in hun eigen bevoegdheden. De Spaanse Grondwet bevat ook geen coördinatiemechanismen om deze gedeelde bevoegdheden vlotter uit te oefenen.

Met betrekking tot het juridische apparaat is het dualisme van zowel Spanje als België redelijk beperkt. De structuren blijven een belangrijke centrale inbedding hebben, waardoor meer institutionele samenwerking is vereist. En ook fiscaal dualisme is in beide landen beperkt, wat wil zeggen dat voor hun financiering de deelstaten niet autonoom zijn, maar samenwerking met de centrale overheid noodzakelijk is. Hierdoor blijft de centrale overheid belangrijke troeven in handen hebben om zich te mengen in het deelstatelijk functioneren. Het behoud van de fiscale hefboomen op het centrale niveau in beide staten garandeert een integratie van de autonoom functionerende staatsentiteiten. Met betrekking tot dit fiscaal dualisme is de autonomie van de deelstaten opnieuw groter in België dan in Spanje.<sup>20</sup>

Een tweede kenmerk van dual federalisme is het ontbreken van een rechtstreekse vertegenwoordiging van deelstaten op het federale/centrale niveau, eventueel gecombineerd met de afwezigheid van normenhiërarchie. In veel gevallen is er wel een indirecte vertegenwoordiging, bijvoorbeeld door een aantal rechtstreeks verkozen senatoren, wat in zowel België<sup>21</sup> als

---

<sup>20</sup> De fiscale autonomie van Catalonië is toegenomen na de hervorming van het autonomiestatuut, maar de meting om verklaring uit te putten gebeurt op het moment dat de onderhandeling start.

<sup>21</sup> Daarnaast vervullen ook de regionale politieke partijen deze vertegenwoordigende rol in België.

Spanje het geval is. De regionale belangenvertegenwoordiging in nationale beleidsvoering is erg beperkt in Spanje. Artikel 69 van de Spaanse Grondwet voorziet in een Senaat met een gemengde samenstelling (3/4 wordt gekozen in een algemene verkiezing, de rest vertegenwoordigt de AG's en worden door de regionale parlementen aangeduid). Maar de wetgevende macht van de Senaat is eerder beperkt (Börzel 2002; Colino, Nagel et al. 2009). De Senaat kan de rol van regionale belangenvertegenwoordiger in het nationale wetgevingsproces niet echt spelen door de beperkte constitutionele vetomacht en de gelijkaardige partijpolitieke samenstelling als het Congres van volksvertegenwoordigers. (Abos, Colino et al. 2009; Colino, Nagel et al. 2009). In 1994 werd een wetgevend comité opgericht in de senaat met een controlebevoegdheid over een aantal beleidsdomeinen met een regionaal belang. Hoewel het comité geen finale beslissingsmacht heeft, wint het wel aan belang als een relevant forum voor discussie en input van regionale overheden de laatste jaren (Colino, Nagel et al. 2009). Het aantal bijeenkomsten van dit comité is de voorbije ambtsperiodes steeds toegenomen (23 in 1996-2000, 38 in 2000-2004 en 45 in 2004-2008) (Colino, Nagel et al. 2009).

De de facto input van de regionale overheden in de nationale politieke besluitvorming in Spanje is niet gegarandeerd door de Senaat, maar is in de eerste plaats afhankelijk van partijpolitieke factoren. Regionale regeringspartijen hebben meer macht wanneer minderheidsregeringen op het centrale niveau nood hebben aan de steun van deze regionale partijen. Zo hebben de jarenlange CiU regeringen in Catalonië zowel PP als PSOE regeringen in Madrid ondersteund, waar een Catalaanse regionale input in het beleid tegenover stond. In tegenstelling tot Duitsland hebben de AG's geen absolute vetopositie in het nationale wetgevingsproces. Hun individuele inbreng hangt af van politieke eerder dan van institutionele factoren.

Daarnaast zijn er wel een aantal andere formele coöperatiemechanismen te vermelden. Op administratief niveau is er een functionerend multilateraal mechanisme voor intergouvernementele relaties, met name *conferencias*

---



*sectorales* of sectorale conferenties. De meest actieve zijn de Raad voor fiscaal en financieel beleid, de sectorale conferentie voor landbouw en plattelandsbeleid, de inter-territoriale raad voor het nationale gezondheidssysteem, de raad voor universitaire coördinatie, de conferentie voor Europa-gerelateerde aangelegenheden en de sectorale conferentie voor leefmilieu. Deze sectorale conferenties worden door verschillende respondenten eerder een forum voor conflict dan voor samenwerking genoemd. In 2004 werd de conferentie van premiers en minister presidenten opgericht, voorgezeten door de Spaanse premier. De bijeenkomsten zijn voorlopig beperkt tot enkele keer per jaar. Daarnaast zijn er op initiatief van enkele AG's ook gelijksoortige bijeenkomsten zonder de eerste minister, wat wijst op een groeiende interesse in interregionale samenwerking in Spanje.

De dimensie institutionele structuur, waarvoor een schaal van 1 (dual federalisme) tot 5 (coöperatief federalisme) wordt gebruikt, plaatsen we (na de literatuurstudie, die in de interviews werd geverifieerd) België op 1 en Spanje op 2.

De tweede dimensie, institutionele cultuur, zorgt in combinatie met de institutionele structuur voor de handelingsvrijheid en -mogelijkheden van de betrokken regio's. Börzel omschreef de Spaanse institutionele cultuur als gekenmerkt door bilateralisme, confrontatie en regionale competitie (Börzel 2002). Een belangrijk verschil ligt hier in de het bipolaire karakter van België in vergelijking met de situatie van 17 AG's in Spanje. De bipolariteit in België zorgt voor compromisvorming die noodzakelijk is door de veelvuldige veto's die voor beide taalgroepen zijn ingebouwd in het Belgische bestuurlijke systeem. Unilaterale acties of gewone meerderheidsbeslissingen zijn uitgesloten door de bijzondere meerderheden die noodzakelijk zijn voor het bereiken van grote institutionele hervormingen. In het dagdagelijkse beleid is deze samenwerking veel beperkter omwille van het formeel duale institutionele kader<sup>22</sup>.

Spanje kent veel meer intergouvernementele conflicten tussen de regionale en centrale overheid dan België. In de jaren tachtig waren er erg veel

---

<sup>22</sup> De Europese Unie heeft voor meer samenwerking gezorgd door de noodzaak van het bereiken van gemeenschappelijke Belgische standpunten voor Raad. Dit is ook in Spanje het geval.

conflicten voor het Grondwettelijk Hof, wat sindsdien gevoelig is teruggelopen omdat het Hof een aantal regels heeft bevestigd en het intergouvernementele vertrouwen sindsdien is toegenomen (Colino, Nagel et al. 2009). In België bestaat het conflict tussen de twee taalgroepen en wordt in de meeste gevallen door partijpolitieke onderhandelingen tussen deze groepen opgelost. Institutionele conflicten tussen de centrale overheid en AG's komen veelvuldig voor en worden zowel door het Grondwettelijk Hof als partijpolitiek opgelost. Het grootste aantal conflicten bestaat tussen Catalonië of Baskenland en de centrale overheid (interview 23 februari 2010, C. Viver). Dat er vaak geen oplossing komt en een uitspraak van het Grondwettelijk Hof nodig is, is een belangrijke uiting van het wantrouwen dat AG's hebben in de centrale overheid en vice versa. De Catalaanse politici beschuldigen de centrale overheid van inbreuken in hun bevoegdheden. De *blindaje* operatie werd ook opgezet vanuit een diep wantrouwen in de centrale overheid.

Het grote wantrouwen van de Catalaanse overheid wordt ook duidelijk in de weigering van Catalonië om energie te investeren in het systeem van multilaterale sectorale conferenties. De Catalanen opteren voor de strategie van conflict, zowel in relaties met de staat als met andere AG's.

*'In de sectorale conferenties wordt soms uren gedebatteerd, vaak zonder resultaat. Een ongewogen stemming over een standpunt wordt hierbinnen nooit aanvaard door Catalaanse vertegenwoordigers. Zij zijn principieel tegen multilateralisme omdat hun uitgangspunt een bilaterale relatie met de centrale overheid is'* (interview 3 maart 2010, G. Elloriaga).

Centraal in de Spaanse institutionele cultuur staan de bilaterale commissies en de intergouvernementele akkoorden. Deze twee zijn informele manieren om toch tot samenwerking te komen, die in de formele multilaterale fora erg moeizaam werkt. In de bilaterale commissie met Catalonië is er informatie-uitwisseling, bevoegdheidsconflicten worden opgelost en gemeenschappelijke projecten worden besproken. Intergouvernementele akkoorden worden er ook gemaakt, bijvoorbeeld om bevoegdheidsoverdrachten te realiseren.

Een cultuur van samenwerkingsfederalisme ontbreekt in Spanje in het kader van dagdagelijkse beleidsvoering. De relaties tussen de regio's en de centrale overheid waren in het verleden dikwijls gebaseerd op ad-hoc

akkoorden tussen de partijen aan de macht (Roller and Sloat 2002). Een ander probleem is verschillende houding van de historische en andere regio's. In de Spaanse context, de recentheid van het systeem en de bestaande gecentraliseerde politieke cultuur, was het heel erg moeilijk om conflict en competitie tussen de betrokken actoren te vermijden (zeker in vergelijking met bijvoorbeeld de Duitse case) (Roller and Sloat 2002).

*'Is het probleem niet precies dat de democratische en/of de federale cultuur in Catalonië erg verschillend tegenover deze in de rest van Spanje? De andere AG's wensen gewoon geen speciale behandeling voor Catalonië, onafhankelijk van wat hun eigen initiële preferenties zijn willen ze allemaal precies dezelfde bevoegdheden die aan anderen zijn toegekend. Het beste voorbeeld is het zinnetje in het statuut van Valencia dat de clause van de permanente actualisatie wordt genoemd. Het stelt dat alles wat een andere AG verkrijgt, rechtstreeks ook aan de overheid van Valencia toebehoort'* (interview 25 februari 2010, L. Bonet).

Een respondent in Madrid nuanceert de non-coöperatieve cultuur in Spanje gedeeltelijk:

*'Je niet kan generaliseren en stellen dat de andere AG's Catalonië tegenwerken...in de realiteit is de relatie minder gespannen dan de Catalanen beweren. Dat er zo veel wantrouwen zou zijn tegen Catalonië is grotendeels een illusie die ze zelf creëren.'* (interview 3 maart 2010, C. Colino).

Onderzoek wijst op de dominante rol van de centrale overheid in de intergouvernementele relaties, zelfs in sectoren waar de regionale jurisdictie exclusief is. Dit kan door het inzetten van een overlappend kader of gelijklopende regulerende bevoegdheden, de intermediërende rol van de centrale overheid in Europese zaken of de investeringsbevoegdheid van de centrale overheid. Een ander kenmerk is de bijna volledige afwezigheid van horizontale relaties tussen de AG's onderling. (Abos, Colino et al. 2009). Er is een erg belangrijke rol voor politieke partijen als alternatief mechanisme voor intergouvernementele relaties. Dit kanaal is de laatste jaren complexer geworden door de nood van coalitieregeringen in verschillende AG's.

*'Als men in Madrid over autonomie, federalisme, decentralisatie spreekt, houden Spaanse politici en intellectuelen steeds het Franse model voor ogen. Dit is een piramidaal model en geen model gebaseerd op akkoorden en compromissen...top down.'*

*Er is maar één niveau van centraal belang en dat is het centraal Spaanse. Daarnaast kunnen er regionale systemen bestaan, maar deze hebben een ondergeschikte positie. En door het sterke bipartijensysteem kan dit systeem in stand gehouden worden'* (interview 25 februari 2010, F. Requejo).

*'De horizontale relaties in Spanje zijn erg beperkt, zeker in vergelijking met andere gedecentraliseerde systemen zoals Duitsland. Dit komt onder meer omdat de kleinere AG's angst hebben van Catalonië en Baskenland. Ze prefereren de macht van de centrale overheid in plaats van investeren in horizontale relaties met deze twee. Ze zijn van mening dat de centrale overheid een betrouwbaardere partner is dan het aangaan van horizontale relaties met deze twee. Het is een wantrouwen tussen regio's dat in Spanje in sterke mate heerst en afwezig is in bijvoorbeeld Duitsland'* (interview 4 maart 2010, J-M. Pérez Medina).

*'Het is een leerproces en een kwestie van efficiëntie. En een politieke cultuur die er klaar voor is. We komen uit een administratieve cultuur van 200 jaar gecentraliseerde staat. De weerstand komt voornamelijk van een aantal topambtenaren in Spaanse instellingen en administraties die hun 'corporatie interest' verdedigen in bijvoorbeeld luchthavens of justitie. Omdat ze gesteund worden door deze erg sterke lobby houden zij veel tegen, zelfs als er een politieke wil voor bestaat om te decentraliseren is er een strijd tussen deze hooggeplaatste bureaucraten. En dit moet je zeker niet vergeten in je analyse'* (interview 23 februari Pere Almeda).

De dimensie institutionele cultuur, waarvoor een schaal van 1 (Non-coöperatieve informele instituties) tot 5 (coöperatieve informele instituties) wordt gebruikt, plaatsen we (na de literatuurstudie, die in de interviews werd geverifieerd) België op 2,5 en Spanje op 1. De globale factor structurele en culturele institutionele setting is een samenvoeging van de scores op de twee dimensies. België strandt op 1,75 en krijgt zo een iets coöperatievere invulling dan Spanje dat de waarde 1,5 werd toebedeeld. De twee cases bevinden zich beide wel aan de non-coöperatieve pool van de factor structurele en culturele binnenlandse institutionele setting. Uitspraken over de hypothese 1a en 1b zijn erg voorlopig omwille van het geringe verschil. Het regionaal strategisch handelen van Vlaanderen en Wallonië was minder conflictueus dan het Catalaanse en de multi-level focus was beperkter dan in het Catalaanse geval. Dit ligt wel in de lijn van

de verwachting. Deze conclusie is voorlopig en meer nuancering volgt wanneer de globale onderzoeksresultaten gekend zijn.

> **5.5.3. *Partijpolitiek en regeringen op de verschillende bestuursniveaus***

De partijpolitieke situatie in Spanje op het moment van de hervorming van het autonomiestatuut verschilt erg van deze in België ten tijde van de vijfde staatsvorming. België is uniek omdat het geen nationale partijen meer kent. De mogelijkheid van volledige congruentie is dus per definitie onmogelijk door het ontbreken van een federale kieskring. Als we de politieke families in beide landshelften als partijen beschouwen, bestond er op het moment van de vijfde Belgische staatsvorming een situatie van quasi-congruentie. De regeringen in de deelstaten waren een afspiegeling van de partijen in de nationale regering, met een afwijking in Vlaanderen. De Vlaamse coalitie was aangevuld met VU, een Vlaams-nationalistische partij met regionalistische agenda. Een aspect van incongruentie dus.

Het Spaanse partijlandschap is erg verschillend van het Belgische. De twee grote partijen, socialisten en conservatieven, hebben in de Spaanse geschiedenis steeds 80-85% van het stemmenaantal bemachtigd bij centrale verkiezingen, wat Spanje een erg sterk bipartijstelsel geeft. Bij de start van een democratische Spaanse staat in 1978 bestond de verwachting dat alle toekomstige stappen in een staatsvorming compromissen tussen de twee grote SWP zouden zijn. De partijen hebben gedurende 25 jaar via akkoorden de staatsorde gewijzigd van een asymmetrisch, naar een meer symmetrisch gedecentraliseerd systeem. Het partijstelsel in Spanje heeft een verdeelde visie over regionale vraagstukken. Er zijn de sterke regionalistische NSWP, met soms een extreem einddoel van regionale onafhankelijkheid, die voornamelijk in Catalonië en Baskenland een sterke basis hebben. De PSOE stelt formeel een federaal einddoel naar Duits model voor ogen te hebben (interview 26 februari 2010, M. Iceta). Voor de PP kende het regionale vraagstuk steeds een pragmatisch antwoord, waarbij regionalisme vanuit functioneel en democratisch oogpunt soms verdedigbaar is, maar nooit ten koste van de Spaanse eenheid mag gaan (interview 3 maart 2010, G. Elloriaga). In politieke termen is Catalonië belangrijker voor PSOE dan voor PP. Dit maakt dan ook dat hun standpunt hierover

genueanceerder is. Hoewel een belangrijke groep binnen PSOE en hun kiezers in de andere AG's niet aanvaardden dat er een verschillend model voor Catalonië enerzijds en voor de rest van Spanje anderzijds bestaat. Maar ook de rechtervleugel in Spanje heeft een belangrijke regionale basis. De vraag naar een gelijke behandeling van de rechtse regionale regeringen in de AG's verschilt niet van diegenen die door links bestuurd worden. En ook daar moet PP rekening meer houden. Voor de SWP is het dus steeds balanceren en een evenwicht vinden tussen hun regionale basissen en een algemene Spaanse visie. Het erg beperkte electorale gewicht van PP in Catalonië laat de centrale partij toe hardere standpunten in te nemen met betrekking regionale kwesties algemeen en nationalistische eisen vanuit Catalonië of Baskenland in het bijzonder (interview 3 maart 2010, G. Elloriaga) (interview 26 februari 2010, M. Iceta) (interview 22 februari 2010, K-J. Nagel).

De partijpolitieke situatie was van cruciaal belang voor het begrip van het regionaal strategisch handelen van Catalonië in de verschillende fase van de beleidscyclus. Het aantreden van Zapatero in 2004 veranderde de historische positie van PSOE tegenover regionale kwesties. Zapatero nam het leiderschap van PSOE over met de steun van de Catalaanse socialisten. Zij maakten het verschil in de erg nipte strijd met zijn rivaal Bono. PSOE behaalde geen absolute meerderheid, waardoor hij de steun nodig had van twee Catalaanse coalitiepartners (ERC en IC-V)<sup>23</sup> met erg nationalistische wensen voor het Catalaanse statuut. Vóór zijn verkiezingsoverwinning beloofde Zapatero de Catalanen steun in hun project voor wijziging van het autonomiestatuut. De beslissing van Zapatero en PSOE om de Catalaanse partijen een institutionele verandering te geven zonder voorafgaand akkoord met PP was een trendbreuk met de manier waarop institutionele hervormingen in het verleden gebeurden, en precies daarom onaanvaardbaar voor PP (interview 3 maart 2010, G. Elloriaga).

In Catalonië brachten de verkiezingen na jarenlang bewind van CiU (onder leiding van Jordi Pujol) een nieuwe linkse, Catalaanse coalitie aan de macht

---

<sup>23</sup>Een andere mogelijkheid was de steun van PNV, de Baskische nationalist, maar zij kozen voor een coalitie met andere nationalistische partijen in Baskenland en niet voor een coalitie met socialisten.

van PSC, ERC en IC-V. De situatie is er een van gedeeltelijke incongruentie, aangezien PSC als afdeling van PSOE een congruent element is. PSC heeft een speciale plaats binnen partijfederatie PSOE die verschilt van andere regionale afdelingen door een grotere autonomie inzake electorale strategieën en selectie van kandidaten. Toch beschouwen we het hier als één partij, precies omdat er in centrale verkiezingen in Catalonië onder de noemer PSOE-PSC campagne gevoerd wordt (terwijl de socialisten bij lokale verkiezingen weliswaar voor het enkelvoudige label PSC kiezen). Ze vormen ook één partijgroep in het nationale parlement. De incongruentie bestaat dus voornamelijk in de coalitiepartners van PSC, namelijk ERC en IC-V. Dit zijn twee NSWP, waarvan voornamelijk ERC een sterke regionalistische agenda heeft, met een onafhankelijk Catalonië als einddoel. Maar ook IC-V, de partij van ex-communisten en groenen profileert zich uitgesproken regionalistisch, weliswaar met een federaal einddoel in de plaats van onafhankelijkheid.

In dit geval speelt de grootste oppositiepartij CiU ook een belangrijke rol. Omwille van de procedurele vereiste van een tweederde meerderheid in het Catalaanse parlement en een gewone meerderheid in het Spaanse parlement had CiU een vetopositie die ze uiteraard optimaal kon benutten.

In vergelijking met België is de Catalaanse partijpolitieke regeringssituatie minder congruent. We verwachten dus volgens hypothese 2a een conflictueuzere Catalaanse strategie dan deze van Vlaanderen en Wallonië. Dit kwam ook uit de dataverzameling naar voren en op basis van de twee cases die tot nu toe zijn afgewerkt, kunnen we deze hypothese bevestigen. Ook de hypothese 2b die een grotere multi-level focus voorspelt in de Catalaanse strategie dan in de Vlaamse en Waalse wordt bevestigd.

De hypothese 3a en 3b over de macht van een NSWP met regionalistische agenda worden op basis van deze eerste twee cases eveneens bevestigd. Op de factor 'macht een NSWP met regionalistische agenda' scoort Catalonië hoger aangezien het hier twee partijen in de Catalaanse coalitie betreft en daarnaast de belangrijkste Catalaanse oppositiepartij (ook een NSWP met regionalistische agenda) een vetoplayer was in dit dossier. De hypothesen voorspelden een conflictueuzer regionaal handelen met een sterkere multi-level focus bij Catalonië dan bij Vlaanderen of Wallonië, wat ook werd waargenomen.

#### > 5.5.4. *Formele en informele ervaring met het EU-niveau*

De Spaanse toetreding tot de Europese Gemeenschap in 1986 betekende een bevoegdheidsverlies voor de AG's. Op het Europese bestuursniveau handelde oorspronkelijk uitsluitend de centrale overheid, zelfs in beleidsdomeinen die voorheen regionale bevoegdheden waren. Ook in het implementatieproces speelde de centrale overheid, door een gedetailleerde omzetting via nationale kaderwetgeving, een centrale rol<sup>24</sup>. De regionale autonomie werd, naar het oordeel van de Catalanen, door de centraliserende juridische implementatiepraktijken erg beperkt. De AG's hadden wel een belangrijk aandeel in de implementatie van de Europese wetgeving met betrekking tot de praktische toepassing en naleving en controle, die wel steeds regionale verantwoordelijkheden bleven. Hierin verschillen de Spaanse deelstaten niet van andere Europese regio's met legislatieve bevoegdheden. Wel verschillend zijn de intern-Spaanse afspraken over input van de AG's in de Spaanse standpunten, voornamelijk in de Europese Ministerraden. De lange strijd naar een coöperatief model van regionale participatie in het Spaanse Europabeleid was erg moeilijk door de heterogene preferenties van de betrokken actoren. Verschillende akkoorden werden bereikt gedurende de jaren negentig, met uiteindelijk een doorbraak in 2004 waarbij de nieuwe regering van Zapatero de regionale participatierechten versterkte. Het Catalaanse autonomiestatuut bevestigt grotendeels de gemaakte akkoorden in een quasi constitutioneel document.

Dat de weg lang en moeilijk was heeft ook te maken met een aantal startposities die ongunstig waren (Morata 2006), namelijk de afwezigheid van institutionele coöperatieve mechanismen (zowel horizontaal als

---

<sup>24</sup> Gedurende de eerste jaren van het Spaanse EU-lidmaatschap (toen nog EEG), claimde de centrale Spaanse overheid dat de implementatie van Europese wetgeving een exclusieve bevoegdheid voor de centrale overheid was, want deel uitmaakte van het buitenlandse beleid. Het Grondwettelijk Hof ondersteunde de AG's in hun verzet hiertegen en oordeelde in een aantal uitspraken tussen 1989 en 1993 geleidelijkaan dat de implementatie van EU-beleid de binnenlandse bevoegdheidsverdeling moest volgen {De Witte, 2005 #5370}.



verticaal) in het Spaanse institutionele bestel, het ontbreken van een senaat die regionale belangen integreert en vertegenwoordigt en het ontbreken van een politieke wil bij verschillende van de opeenvolgende Spaanse regeringen. Dit alles vertraagde het proces naar een bereiken van een doorbraakakkoord tot het eind van 2004 (Pérez Medina 2009).

Hieronder bespreken we eerst de formele beïnvloedingskanalen voor Spaanse AG's via de centrale overheid om vervolgens een aantal directe routes en informele beïnvloedingskanalen te bespreken. Alvorens hiertoe te komen wordt kort op de historiek ingespeeld. Dit alles samen vormen de 'formele en informele ervaringen met het EU-niveau' van de Spaanse deelstaten (en in het bijzonder Catalonië). We zullen meteen de invulling van deze variabele voor Spanje/Catalonië vergelijken met de invulling die België/Vlaanderen/Wallonië in het vorige onderzoeksrapport heeft gekregen.

#### > 5.5.4.1. Historiek

Het systeem van beleidsspecifieke *conferencias sectorales* of sectorale conferenties (zie ook 6.4.2.) en in het bijzonder de *Conferencia para Asuntos Relacionados con la Comunidad Europea* (CARCE), spelen een centrale rol in de Catalaanse inspraak in het Spaanse EU beleid. De sectorale conferenties bestonden al sinds 1983 als intergouvernementeel coördinatiemechanisme, de CARCE werd in 1988 met het oog op het eerste Spaanse EU voorzitterschap opgericht (Morata 2006). Het autonomiepact van 1992<sup>25</sup> tussen PSOE and PP dat het bevoegdheidsniveau van de tien achterblijvende AG's opkrikte naar het niveau van de zeven voorlopers (zie ook 6.1.1.) bevatte ook de institutionalisering van CARCE. In 1993 verliest PSOE haar absolute meerderheid, waardoor de Catalaanse CiU regering opnieuw in een sterke onderhandelingspositie komt. Een nieuw akkoord in 1994 stelt dat een consensus positie van de AG's in de sectorale conferentie op een doorslaggevende manier in overweging moet worden genomen door de centrale overheid in het geval dat het Commissievoorstel gevolgen heeft voor de bevoegdheden van de AG's.

---

<sup>25</sup> Zowel Catalaanse als Baskische regeringen steunden dit akkoord niet omwille van hun ontevredenheid met de homogenisering van het Spaanse gedecentraliseerde bestuurssysteem.

De eerste PP regering van Aznar (1996-2000) had opnieuw de parlementaire steun van de Catalaanse nationalistes nodig, met opnieuw een doorbraak in de regionale inbreng in het Spaanse EU beleid. Het akkoord bevestigde voor Catalonië en Baskenland expliciet de mogelijkheid om een geïnstitutionaliseerde bilaterale commissie op te zetten als alternatief voor de standaard multilaterale sectorale conferenties. Daarnaast werd eveneens een *delegado autonómico* opgericht binnen de Spaanse permanente vertegenwoordiging in Brussel die informatiedoorstroming van de Spaanse positie over EU zaken aan de verschillende AG's moet doorspelen. Een echte doorbraak kwam er in de participatie van vertegenwoordigers van AG's in raads werkgroepen. Sinds 1997 werden ze, naast een vertegenwoordiger van de centrale overheid, toegelaten in 55 verschillende werkgroepen. Dit werd in 2002 uitgebreid naar 95 werkgroepen. Per werkgroep maken twee AG-vertegenwoordigers, via een rotatiesysteem, deel uit van de Spaanse delegatie. Deze regionale vertegenwoordigers verdedigen het standpunt van de 17 AG's zoals het voordien in de sectorale conferentie werd gecoördineerd. De twee vertegenwoordigers van de AG's zijn ook volwaardige leden van permanente vertegenwoordiging en dus van COREPER I en het Speciaal Comité voor de landbouw. In de praktijk werd slechts een deel van het akkoord effectief geïmplementeerd. De centrale overheid bleef de aanwezigheid van regionale vertegenwoordigers in de bijeenkomsten van de Ministerraden en comités en werkgroepen van de Raad blokkeren (Morata 2006). Tijdens de tweede ambtstermijn van Aznar werden alle evoluties opnieuw bevroren aangezien de conservatieven een absolute parlementaire meerderheid hadden. In theorie bieden deze conferenties inspraak in de Spaanse onderhandelingsstrategie voor de Europese ministerraden en de algemene EU strategie in het geval van CARCE. In de praktijk werkt het systeem eerder als een informatieorgaan dan wel als een echt inspraakorgaan (Roller 2004).

#### > 5.5.4.2. *Huidig systeem*

Een nieuwe doorbraak kwam er op het moment dat de Catalaanse parlementaire activiteiten met betrekking tot het nieuwe autonomiestatuut op volle toeren draaiden en een belangrijk nieuw perspectief kregen. In 2004 won de PSOE namelijk de verkiezingen, maar zonder absolute meerderheid en moest dus steun zoeken bij ERC en IC-V. Dit betekende ook

de doorbraak voor een nieuw akkoord met bijkomende garanties voor de AG's voor een effectieve input in het Europese besluitvormingsproces (Morata 2006). Zapatero had in de verkiezingscampagne beloftes gemaakt om een nieuwe impuls te geven aan het 'plurinationale Spanje' en de regio's beloofd om ook in Europa een stem te hebben. De steun van de twee Catalaanse NSWP (ERC en IC-V) werd verkregen, met onder meer twee nieuwe akkoorden die in december 2004 in de CARCE werden gestemd. Het eerste akkoord gaat over de aanwezigheid van AG's in de permanente vertegenwoordiging van Spanje voor de EU, die als intermediaire schakel werkt tussen de AG's en de verschillende vertegenwoordigers van de centrale Spaanse ministeries. Het tweede akkoord laat, naast vertegenwoordigers in raads werkgroepen, voortaan ook regionale ministers als AC vertegenwoordiger toe in de Spaanse delegaties wanneer regionale beleidsdomeinen op de agenda staan. Binnen volgende vier Raadsformaties is dit vandaag mogelijk:

- Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Gezondheid en Consumentenbescherming
- Landbouw en Visserij
- Milieu
- Onderwijs, Jeugd en Cultuur

Andere raadsformaties behandelen thema's waarvoor bepaalde AG's in aanmerking komen zoals Baskenland voor Economische en Financiële Zaken en Catalonië voor Justitie en Binnenlandse Zaken (Pérez Medina 2009). Elk van de 10 conferences die door het nieuwe bovengenoemde akkoord van 2004 een belangrijkere taak krijgt heeft een apart comité dat zich met EU dossiers bezighoudt en ook de vertegenwoordigende AG's aanduidt.

Voor Europese zaken is er een bilaterale commissie met Catalonië, die zoals hierboven vermeld, door de eerste regering van Aznar werd geïnstitutionaliseerd. Deze commissie behandelt enkel de specifieke Catalaanse problemen omdat de centrale overheid voor algemene zaken een bijzondere behandeling voor Catalonië weigert. De reden is dat met dit onmogelijk voor alle AG's kan geven en het multilateralisme het basisprincipe van intergouvernementele relaties is in Spanje.

Een tweede beïnvloedingskanaal verloopt niet via de centrale overheid, maar rechtstreeks via het regionaal vertegenwoordigingsbureau in Brussel. Verschillende regio's in Spanje kozen er volgens Roller en Sloat (2002) voor om het verlies aan macht die Europeanisering met zich meebracht niet te compenseren door conflicten aan te gaan met de centrale overheid over inspraak, maar door het openen van Europese regionale kantoren. Er is academische onenigheid over het succesvol zijn van deze strategie. Van bij de toetreding in 1986 heeft Catalonië (samen met Baskenland en Galicië) een regionaal bureau geopend in Brussel, naar voorbeeld van de Duitse Länder. Het oorspronkelijke Catalaanse bureau, Patronat Calalà Pro Europa, was een consortium van publieke en private leden. Vandaag is dit Brusselse bureau (als gevolg van hun autonomiestatuut) officieel een delegatiebureau van de Catalaanse overheid, hoewel ze nog steeds geen officiële status genieten bij de EU.<sup>26</sup>

De Catalanen zijn ook sinds de Spaanse toetreding erg actief in het bouwen van partnerschappen met verschillende andere Europese regio's. Catalaanse politieke leiders speelden hierin een centrale rol. De Assembly of European Regions (AER) werd van 1992 tot 1996 voorgezeten door de Catalaanse minister president Jordi Pujol. Jordi Pujol was eveneens een belangrijke drijfveer achter Europese netwerken de Working Group of the Pyrenees en het Four Motors Initiative. De burgemeester van Barcelona en later minister president Pasqual Maragall heeft als voorzitter een belangrijke rol gespeeld in het Comité van de Regio's. Daarnaast geeft een akkoord uit 1993 de 17 AG's elk hun eigen zitje in het CoR, waardoor ze direct betrokken zijn in de besluitvorming van deze Europese organisatie (Pérez Medina 2009). De Catalanen waren sterke pleitbezorgers van het CoR, maar dit leverde niet het verhoopte resultaat. In september 2000 stonden de Catalanen dan ook mee aan de wieg van Regleg, de conferenties van presidenten van regio's met legislatieve bevoegdheden, die in 2000 voor het eerst in Barcelona plaatsvond. In hun contacten met andere regio's via het Brusselse regionale vertegenwoordigingsbureau is het verschil met Vlaanderen en Wallonië

---

<sup>26</sup> In 1986, bij de toetreding van Spanje, werden relaties met de Europese instellingen gezien als externe betrekkingen, die volgens de grondwet de exclusieve bevoegdheid van de centrale overheid zijn. In 1994 kregen de Brusselse regiobureaus van de AG's een juridische status met de uitspraak van het Spaanse Grondwettelijk Hof dat tegen de centrale overheid in oordeelde dat de Baskische overheid het recht had een officiële Baskische delegatie voor de Europese Unie te openen.

kleiner dan in de formele vertegenwoordigingsmogelijkheden waarin de Belgische deelstaten echte voorlopers zijn door hun vetopositie in de standpuntbepaling en mogelijke voorzittersrol in Raadsformaties.

> 5.5.4.3. *Evaluatie systeem*

Er is veel kritiek op de werking van de sectorale conferenties, die centraal staan in de binnenlandse coördinatie van het Spaanse EU beleid:

*‘De centrale overheid blijft een erg dominante rol spelen in de sectorale conferenties, door de erg moeilijke noodzakelijke unanimiteit die de 17 AC moeten bereiken om een daadwerkelijke stem te hebben’ (Morata 2006).*

*Er is wel een systeem dat de inbreng van de AG’s in Europese regelgeving behandelt, maar dit werkt zeer pover en er zijn geen garanties. Voor de Spaanse standpuntbepaling is er een consultatie van de AG’s nodig...hoe dat vandaag loopt is misschien nog niet optimaal, want staat nog in zijn kinderschoenen (interview 24 februari 2010, F. De Carreras).*

*‘De sectorale conferentie over Europese zaken werkt misschien één van de beste, maar het is nog steeds ver weg van hoe het idealiter zou verlopen’ (interview 26 februari 2010, M. Iceta).*

*‘Er zijn 36 sectorale conferenties, waarvan er 14 of 15 echt werken en dit zijn dan voornamelijk diegenen die veel Europese dossiers op de agenda hebben. De macht van de centrale ministers in de sectorale conferenties is erg sterk. De minister bepaalt de agenda en de AG’s mogen vragen stellen en agendapunten toevoegen, wat in de praktijk zeer weinig gebeurt. Ook de Catalanen doen dit erg weinig, met als voornaamste reden de weigering om in multilaterale fora te investeren. Als de Catalanen een probleem dossier hebben zullen ze dit rechtstreeks bespreken met de centrale minister en dit niet op de agenda van de sectorale conferentie zetten. Ze opteren voor de piste buiten de sectorale conferentie. Het informalisme is de Catalaanse handelswijze. En door de grootte en economische sterkte van Catalonië kunnen ze dit ook. De centrale minister zal minder snel naar een minister uit La Rioja luisteren...De werking van de sectorale conferenties vanuit het standpunt van de centrale overheid is het opleggen en acceptabel maken van de politiek die het voert mbt het bepaalde domein. Er is wel een discussie, maar uiteindelijk kunnen de AC’s*

*de centrale overheid niet tot koerswijzigingen dwingen. Men zal wel naar de opmerkingen en bezorgdheden van de AG's luisteren en dingen opnemen of een antwoord bieden, maar er is geen gegarandeerde inspraak. Echte invloed zal eerder worden bereikt buiten de vergadering op een bilaterale wijze. Er is vandaag bij een ontgoocheling in dit systeem, zowel voor Europese als zuiver binnenlandse dossiers ...maar toch is het een belangrijke stap is omdat op die manier verschillende regionale ambtenaren en instellingen het Europese bestuursniveau beter leren kennen. Zo zal de gevoeligheid en aandacht ervoor allicht toenemen, wat positief is! Dit is uiteraard voor de kleinere AG's een groot verschil, want de grote hebben erg actieve regiobureaus. (interview 4 maart 2010, J-M. Pérez Medina).*

De getuigen bevestigen in interviews allen dat Europese integratie voor een meer coöperatief klimaat heeft gezorgd in Spanje. In EU dossiers worden soms compromissen gevonden met de historische AG's die op andere domeinen vaak tot weinig compromissen bereid zijn (Colino, Nagel et al. 2009). Naast een coöperatievere relatie met de centrale overheid is er ook intensere samenwerking tussen de AG's onderling inzake Europese dossiers, bijvoorbeeld in hun Brusselse kantoren. Ook de hervorming van de Europese structuurfondsen in 1988 creëerde een partnerschap tussen het Europese en het regionale en lokale niveau. Deze Europese ervaringen zijn dezelfde voor de Belgische regio's en voor de Spaanse.

Er is een verbetering merkbaar, maar toch blijven alle getuigen de moeilijkheid om een gemeenschappelijke positie tussen de zeventien AG's te bereiken als het belangrijkste struikelpunt aanduiden. De reden is het gebrek aan effectieve mechanismen van horizontale en verticale coördinatie in Spanje. Om echt een doorslaggevende stem te hebben blijft dit noodzakelijk. Daarnaast klaagt de centrale overheid aan een gebrek aan technische voorbereiding, administratieve capaciteit en zelfs politieke interesse van een aantal AG's (interview 4 maart 2010, J-M. Pérez Medina).

Catalaanse ministers hebben een formele toegang tot Europese Raadsformaties en ook op de voorbereidende raads werkgroepen is een regionale vertegenwoordiging mogelijk. Deze mogelijkheid doet zich echter niet vaak voor (rotatiesysteem tussen de 17 AG's, waarbij verschillende mechanismen voor de verschillende sectorale conferenties worden gebruikt). Deze regionale vertegenwoordiger is deel van de Spaanse

delegatie, maar heeft geen garantie op spreekrecht en kan enkel een 'doorslaggevende rol' spelen wanneer een unaniem standpunt tussen de 17 AG's wordt bereikt in domeinen waar de AG's exclusief bevoegd zijn. In vergelijking met de Belgische deelstaten is de mogelijkheid om een Catalaanse vertegenwoordiger te sturen beperkter (meer deelstaten in het rotatiesysteem), is de inspraak in het nationale standpunt beperkter (vetopositie voor deelstaten in Belgische positiebepaling bestaat niet in Spanje) en is de rol van de vertegenwoordiger beperkter (Belgische regionale ministers kunnen in sommige gevallen delegatieleider zijn). De formele mogelijkheden en ervaringen in Europese ministerraden van de Belgische deelstaten gaan dus een stuk verder. Daarnaast dateert het Samenwerkingsakkoord dat de Belgische deelstaten hun formele inspraak in EU Raadsformaties garandeert van 1994, waardoor er al een stuk meer ervaring is opgebouwd die de Catalanen niet hadden op het moment dat het autonomiestatuut werd onderhandeld (het akkoord van 2004 valt hier bijna mee samen).

De variabele 'formele en informele EU ervaring' krijgt een verschillende invulling voor de Belgische regio's Vlaanderen en Wallonië enerzijds en Catalonië anderzijds. Voornamelijk de formele ervaring in EU-settings is een stuk groter bij de Belgische deelstaten dan bij de Spaanse deelstaat (De Witte 2005). In informele ervaring zijn ze allen dan weer er erg vergelijkbaar. De hypothese 4 die met betrekking tot deze variabele is geformuleerd wordt niet bevestigd. We verwachtten een sterkere EU-focus in de Vlaamse en Waalse strategie dan in de Spaanse, dewelke niet werd waargenomen.

## 6. Besluit: verschillen en overeenkomsten met het oog op beleidsleren

We besluiten dit deelrapport met een identificatie van de vergelijkbaarheid van België (Vlaanderen - Wallonië) en Spanje (Catalonië). Dit doen we in functie van beleidsaanbevelingen die opgenomen worden in het vergelijkende rapport. Om aan beleidsleren te kunnen doen is een 'voldoende vergelijkbare situatie' noodzakelijk. Het is vanzelfsprekend dat kopiëren van strategieën niet zomaar opgaat zonder rekening te houden met de mogelijkheden en beperkingen die omgevingsfactoren met zich meebrengen. In dit deel beschrijven we enkele aspecten die erg verschillend zijn voor beide cases. Het overnemen van eventuele goede praktijken kan in dit geval niet zonder meer plaatsvinden. Daarnaast beschrijven we ook enkele parameters die sterk vergelijkbaar zijn voor de Belgische en Spaanse situatie. Hier liggen uiteraard meer opportuniteiten tot beleidsleren.

We focussen eerst op de vele gelijkenissen tussen de twee cases. België en Spanje zijn beide Westerse parlementaire democratieën. Beide landen zijn lid van de Europese Unie, waarvan ze een belangrijke doorwerking ondervinden in hun bestuurlijke structuur en cultuur en in het beleid. De bestuursystemen zijn in beiden landen sterk gedecentraliseerd en de regio's opgenomen in het onderzoek hebben allen verregaande wetgevende bevoegdheden. De twee systemen werden de laatste decennia geconfronteerd met een verschuiving van bevoegdheden naar het Europese niveau enerzijds en naar het sub-nationale niveau anderzijds. In beide politieke systemen vond een binnenlandse institutionele hervorming plaats, (de centrale focus van dit rapport). Het zijn beide (quasi) federale systemen die gekenmerkt worden door een zogenaamd duaal federalisme.<sup>27</sup> Daarnaast hebben de bestudeerde regio's ook allen een uitgesproken regionale identiteit, van waaruit de gedeelde preferentie tot meer eigen bevoegdheden en meer invloed bij het centrale niveau stammen. Het partijstelsel wordt in alle bestudeerde regio's gekenmerkt door het

---

<sup>27</sup> Voor meer details verwijzen we graag naar paragraaf 3.3.1. van dit rapport.



voorkomen van NSWP met een uitgesproken regionale tot zelfs een afscheidingsagenda.

Al deze gemeenschappelijke kenmerken doen ons besluiten dat de systemen vergelijkbaar genoeg zijn om eventueel van elkaar te kunnen leren. Toch is het belangrijk om ook op een aantal belangrijke verschilpunten te wijzen, waardoor blindelings kopiëren van elkaar geen optie is. We sommen vijf belangrijke parameters op waarvoor de cases verschillend scoren.

Een eerste belangrijk verschil ligt in het *type hervorming* en de procedurele vereisten die ermee verbonden zijn. Het Catalaanse hervormingsproces verschilt sterk van de Vlaamse case. In de Spaanse case betreft het een bilaterale onderhandeling van één regio (in een gedecentraliseerde staat met 17 regionale entiteiten) met de centrale overheid. In de Belgische case gaat het om een 'totale staatshervorming', waarbij in theorie drie Gemeenschappen en drie Gewesten zijn betrokken, maar in de praktijk een bipolaire onderhandeling tussen de partijen van de verschillende taalgroepen plaatsvindt. Daarnaast was de hervorming van het autonomiestatuut in 2006 de eerste sinds het oorspronkelijke Catalaanse statuut van 1979 werd opgesteld. De Belgische vijfde staatshervorming is een bijkomende stap volgend op de vier hervormingen die sinds 1970 plaatsvonden (1970, 1980, 1988 en 1993).

In de Belgische case hebben de deelstaten in de praktijk een vetopositie wat betreft grondwetswijzigingen. Dit is niet zoals in Duitsland gegarandeerd door de goedkeuring van de Bundesrat waarin de regeringen van de deelstaten zetelen. Er is wel een goedkeuring van de senaat nodig, maar de Belgische senaat werkt niet als vertegenwoordigende kamer voor de deelstaten. De Belgische deelstaten hebben anderzijds wel een gegarandeerde inspraak via het kenmerkende partijsysteem. Belgische partijen zijn niet langer nationale organisaties, waardoor ze op het federale bestuursniveau een gegarandeerde vetomacht hebben en als regionale vertegenwoordigers optreden. In de periode van de vijfde staatshervorming kende België congruente regeringen op de verschillende bestuursniveaus (met uitzondering van de VU als extra coalitiepartner in Vlaanderen) waardoor de partijen van de regionale regeringen in concreto rechtstreeks vertegenwoordigd waren aan de federale onderhandelingstafel. Omdat een tweederde meerderheid nodig is voor grondwetswijzigingen moet de steun bij oppositiepartijen worden gezocht.

In het geval van de hervorming van het Catalaanse autonomiestatuut stelt de procedure tot hervorming dat een meerderheid in beide kamers van het Spaanse parlement nodig is voor een voorstel dat een tweederde meerderheid in het Catalaanse parlement kreeg. Ten slotte is ook de goedkeuring van de meerderheid van de Catalaanse bevolking nodig in een referendum. De Catalanen kan dan wel geen statuut opgedrongen worden dat hun steun niet geniet, ze hebben ook de uitdrukkelijke steun nodig van een meerderheid op Spaans niveau om de (gewone) meerderheid in beide kamers van de Cortes te bereiken.

Een tweede verschilpunt ligt in het *aantal actoren* rond de tafel en de verhouding tussen hen. Samengevat verschilt het bipolaire karakter van België zonder hiërarchie van bevoegdheden van het multipolaire karakter van Spanje met hiërarchie. In België gaan de onderhandelingen in de praktijk niet tussen federale overheid en deelregeringen, maar tussen meerderheidspartijen (en oppositiepartijen met vetomacht omwille van noodzakelijke 2/3 meerderheid) in de federale regering. In de Spaanse context is Catalonië slechts één van de 17 AG's die, omwille van hun karakteristieke en uitgesproken historische identiteit, vaak andere preferenties hebben dan andere AG's of de centrale Spaanse overheid.

Een derde verschilpunt ligt in het *partijsysteem*. Belangrijk is hier het ontbreken van SWP in België versus het afwijkende partijsysteem in Catalonië in de context van het uitgesproken tweepartijenlandschap in Spanje. De partijfamilies in beide landshelften vormen op het moment van de vijfde Belgische staatshervorming nog steeds dezelfde regeringscoalities. Deze zogenaamde symmetrische en congruente regeringen zijn er vanaf de verkiezingen van 2004 niet langer, wat een verklaring kan bieden voor uitblijven van een zesde staatshervorming. De partijfamilies aan beide kanten van de taalgrens hebben ook steeds minder sterke banden en zijn daardoor geen garantie meer voor eenvoudiger onderhandelingen of snellere compromissen.

In Spanje verschilt het stemgedrag van de Catalanen zowel in regionale als in nationale verkiezingen erg van dit van de Spanjaarden in totaliteit. Op verschillende momenten in de geschiedenis, en ook in de periode van de hervorming van het Catalaanse autonomiestatuut, hebben Catalaanse NSWP een belangrijke machtsfactor in handen. Dit komt door hun noodzakelijke steun voor het bereiken van een parlementaire meerderheid voor de

regeringspartij op het centrale bestuursniveau (ERC en IC-V als Catalaanse NSWP ondersteunden Zapatero in 2004). Daarnaast was ook het gewicht en belang van de Catalaanse socialisten (PSC is zusterpartij van PSOE) voor de verkiezing van Zapatero als PSOE kandidaat eerste minister cruciaal. Deze samenloop van omstandigheden gaf de Catalaanse regeringspartijen en de grootste oppositiepartij in Catalonië de macht om hun autonomiestatuut te laten passeren. De Catalaanse NSWP's zullen nooit dezelfde mogelijkheden tot inspraak hebben als de Vlaamse/Franstalige partijen in België omdat hun gewicht in nationaal perspectief hen slechts bij welbepaalde electorale evenwichten toelaat een relevante speler te zijn. De Belgische regionale actoren moeten anderzijds wel functioneren in een bestuurlijke omgeving van veelvuldige veto's en blokkeringsmechanismes, wat weer andere moeilijkheden met zich meebrengt.

Een vierde verschilpunt is de cruciale rol die het *Grondwettelijk Hof* in het Catalaanse voorbeeld heeft gespeeld. Na de onderhandelingsrondes die eerst in de Catalaanse politieke arena en vervolgens in de Spaanse Cortes werden gevoerd, volgde een beslissende evaluatie van het Grondwettelijk Hof, met verregaande gevolgen. Hoewel dit Hof een juridische toetsing maakt speelden ideologische en partijpolitieke motieven een centrale rol. Deze factor was in de door ons bestudeerde Belgische case afwezig.<sup>28</sup>

Een laatste verschilpunt ligt in *maturiteit van het federaal systeem* en de collectieve zelfdefinitie. In België erkennen alle actoren dat België een federaal systeem is, precies zoals de grondwet vermeldt. In Spanje is de zelfdefinitie van de entiteiten rond de tafel erg verschillend, wat tot uiting kwam in de zelfdefinitie van Catalonië als natie en de gevoeligheid hierover in Madrid en elders in Spanje. Daarnaast is ook het einddoel voor de staatsordening voor verschillende actoren rond de tafel verder uiteenlopend in Spanje dan in België<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Er is wel het latere voorbeeld van het arrest van het Grondwettelijk Hof voor de splitsing van het kiesarrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde, maar de naleving hiervan moet in een politiek compromis worden bekomen.

<sup>29</sup> We spreken hier over de Belgische situatie op het moment van de vijfde staatshervorming en niet anno 2010 waarop het land zich in diepe crisis bevindt omwille van onverzoenbare visies op de Belgische staatsordening en verder uiteenlopen van de preferenties tussen Vlaamse en Franstalige partijen.

## 7. Bijlages

### > 7.1. Lijst respondenten

Catalaanse politici:

Joan Ridaó (ERC)

Francesc Homs (CiU) en Artur Mas (CiU)

Miguel Iceta (PSC) en Meritxell Batet (PSC)

Toni Comin (PSC- ciutadans pel canvi)

Lidia Santos (PSC)

Salvador Milà i Solsona (IC-vert)

Pasqual Maragall (PSC)

Administratie:

Laia Bonet (Generalitat)

Père Almeda (Generalitat)

Rovira Jaquet

Catalaanse Academics:

Ferran Requejo

Andreu Orte

Klaus-Jurgen Nagel

Paolo Dardanelli

Hector Lopez Bofill

Francesc De Carreras

Institute for autonomy studies :

Mireia Grau

Carles Viver

Politici Madrid:

J-M. Pérez Medina (kabinet Zapatero)

Eduard Roig (constitutioneel jurist , professor UAB en kabinet Zapatero)

Gabriel Elloriaga (PP centraal)

Academici Madrid:

Fernando Vallespin

César Colino

## > 7.2. Lijst met afkortingen

AER: Assembly of European Regions

AG: Autonome Gemeenschappen (Comunidades Autónomas)

CiU: Convergència i Unió

Calre: Conference of the European Regional Legislative Parliaments

CARCE: *Conferencia para Asuntos Relacionados con la Comunidad Europea*

CoR: Comité van de Regio's

ERC: Esquerra Republicana de Catalunya

EU: Europese Unie

IC-V: Iniciativa per Catalunya Verds

IEA: Institut d'Estudis Autònoms (studiecentrum voor atonomiestudies van de Catalaanse regering)

LOAPA: Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico

(N)SWP: (non)state wide part (partij die (niet) over het hele land opkomt)

PNV: Partido Nacionalista Vasco

PP: Partido Popular

PPC: Partido Popular Catalunya

PSC: Partit dels Socialistes del Catalunya

PSOE: Partido Socialista Obrero Español

Regleg: Regions with Legislative Powers

RvM: Raad van Ministers

UCD: Unión de Centro Democrático

## 8. Bibliografie

Vlaams regeerakkoord 8 juli 1999.

Abos, X., C. Colino, et al. (2009). Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores. I. d. E. Autònòmic. Barcelona.

Agudo, M., J. Lara, et al. (2006). Las otras reformas estatutarias. La reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: La Proposición Parlamentaria. C. d. E. Andaluces. Sevilla.

Albertí, E. (2010). La Sentencia y sus circunstancias. El País. Madrid.

Aldecoa, F. and M. Keating, Eds. (1999). Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments. London, Cass.

Bache, I. and M. Flinders (2003). Multilevel Governance and the European Union. Multilevel Governance. I. Bache and M. Flinders. Oxford, Oxford University Press.

Baetens, M. and P. 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. Antwerpen, Universiteit Antwerpen.

Beyers, J. and P. Bursens (2006). "The European Rescue of the Federal State. How Europeanization Shapes the Belgian State." West European Politics 29(5): 1057 - 1078.

Börzel, T. (2002). States and Regions in the European Union. Institutional Adaptation in Germany and Spain. Cambridge, Cambridge University Press.

Bulmer, S. and C. Lequesne, Eds. (2005). The Member States of the European Union. Oxford, Oxford University Press.

Burgess, M. (2006). Comparative Federalism. London, Routledge.



Bursens, P. (2006). State Structures. Europeanization: New Research Agendas. P. Graziano and M. Vink. Basingstoke, Palgrave.

Bursens, P. (2007). State Structures. Europeanization: New Research Agendas. P. Graziano and M. Vink. Basingstoke, Palgrave.

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.

Colino, C. (2008). "The Spanish model of devolution and regional governance: evolution, motivations and effects on policy making." Policy and Politics 36(4): 573-86.

Colino, C. (2009). "Constitutional Change Without Constitutional reform: Spanish Federalism and the revision of Catalonia's Statute of Autonomy." Publius: The Journal of Federalism 39(2): 262-288.

Colino, C. (2010). Understanding federal change. Types of federalisms and institutional evolution in the Spanish and German federal systems. New Directions in Federalism Studies. J. Erk and W. Swenden. London Routledge: 16-33.

Colino, C., K.-J. Nagel, et al. (2009). Country report Spain (September 1, 2009). Federalism and Regionalization in Europe - optimising Multi-level governance in the EU. C. d. S. Paulo, B. Stiftung and C. S. s. Federalismo.

Connor, W. (2001). From a Theory of relative Economic Deprivation towards a Theory of relative Political Deprivation. Minority nationalism and the Changing International Order. M. Keating and J. McGarry. Oxford, Oxford University Press.

Dardanelli, P. (2005). Between two Unions: Europeanisation and Scottish Devolution. Manchester, Manchester University Press.

De Witte, B. (2005). Regional autonomy, cultural diversity and European integration: the experience of Spain and Belgium. The changing faces of federalism. Institutional reconfiguration in Europe from East to West. S. Ortino, M. Zagar and V. Mastny. Manchester, Manchester University Press: 202-225.

Deforche, J. and P. Bursens (2006). *Europeanisering van Vlaanderen: een evaluatie van het Vlaamse strategische handelen in vijf Europese beleidscases*. S. B. O. Vlaanderen. Antwerpen, Universiteit Antwerpen: 158.

El Pleno del Tribunal Constitucional (2010). Pleno. Sentencia 31/2010, de 28 de junio de 2010. <http://www.tribunalconstitucional.es/en/jurisprudencia/Pages/Sentencia.aspx?cod=9872>.

Elias, A. (2008). "Whatever Happened to the Europe of the Regions? revisiting the Regional Dimension of European Politics." *Regional & Federal Studies* 10: 483-492.

Erk, J. (2008). *Explaining Federalism. Stat, society and congruence in Austria, Belgium, Germany and Switzerland*. London, Routledge.

Erk, J. and W. Swenden, Eds. (2010). *New Directions in Federalism Research*. London and New York, Routledge.

Fernández Farreres, G. (2010). "La Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña: algunas precisiones sobre su verdadero significado y alcance." *Diario de Dereche Edición de 13/07/2010*.

Fossas, E. (2007). *El principio dispositivo en el estado autonómico*. Madrid, Marcial Pons.

García Morales, M. J. (2006). *Las Relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico*. Madrid, CEPC.

Gerring, J. (2007). *Case Study Research: principles and practices*. Cambridge, Cambridge University Press.

Giordano, B. and E. Roller (2002). "Catalonia and the 'Idea of Europe'." *European Urban and Regional Studies* 9(2): 99-113.

Graziano, P. and M. Vink, Eds. (2007). *Europeanization: New Research Agendas*. Basingstoke, Palgrave.

Hall, P. (1986). *Governing the Economy*. Cambridge, Polity Press.

Heuglin, T. and A. Fenna (2006). *Comparative Federalism: a systematic Inquiry*. Quebec, Broadview Press.

Hocking, B., Ed. (1993). Foreign Relations and Federal States. London, Leicester UP.

Hogwood, P., R. Gomez, et al. (2003). "Regional Actors and European Policy Making: Lessons for the UK?" Manchester Papers in Politics: devolution and European Policy Series paper no 7.

Hooghe, L. and G. Marks (2001). Multi-level Governance and European Integration. Lanham, Rowman & Littlefield.

Howlett, M. and M. Ramesh (2003). Studying Public Policy. Ontario, Oxford University Press.

Jeffery, C. (2000). "Sub-national mobilisation and European integration." Journal of Common Market Studies 38(1): 1-24.

Jeffery, C. (2004). "Regions and the EU: Letting them in and Leaving them alone." The Federal Trust online paper XX/04

Jolly, S. K. (2007). "The Europhile Fringe?: Regionalist Party Support for European Integration." European Union Politics 8(1): 109-130.

Keating, M. (2008). "Thirty years of territorial politics " west European Politics 31(1&2): 60-81.

Lynch, P. (1996). Minority Nationalism and European Integration. Cardiff, University of Wales Press.

March, J. and J. Olsen (1989). Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics. New York, Free Press.

Michelmann, H. and P. Soldatos, Eds. (1990). Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units. Oxford, Clarendon Press.

Morata, F. (2006). "European Integration and the Spanish "State of Autonomies"." Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 4(4): 507-528.

Moreno, L. (2002). "Decentralisation in Spain." Regional Studies 36(4): 399-408.

Moreno, L. (2007). Federalization in multinational Spain. Multinational Federations. M. Burgess and J. Pinder. London/New York, Routledge: 86-107.

Nagel, K.-J. (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.

Noguer, M. (2010). "Rechazo masivo al recorte del Estatuto." El País.

Orte, A. (2007). Statute of Autonomy Reforms and their impact on Multi-level governing coalitions in Spain. Graduate Conference on "Methodological Paradigms for a New Political Agenda" Firenze.

Peeters, K. (2010). Toespraak Kris Peeters Vlaamse feestdag. Kortrijk.

Pérez Medina, J. M. (2009). The Spanish State of Autonomies. Characteristics and General Information. M. o. p. A. D. G. f. A. Communities. Madrid.

Pierson, P. (2004). Politics in Time: History, Institution and Social Analysis. Princeton, Princeton University Press.

Requejo, F. (2001). Democracy and National Pluralism. London, Routledge.

Requejo, F. (2005). Federalism in Plurinational Societies: Rethinking the Ties between Catalonia, Spain, and the European Union. theories of Federalisms: A Reader. D. Karmis and W. Norman. Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Requejo, F. (2009). Fédéralisme multinational et pluralisme des valeurs. Le cas espagnol. Bruxelles, P.I.E. Peter Lang.

Requejo, F. (2010). "Revealing the dark side of traditional democracies in plurinational societies: the case of Catalonia and the Spanish 'Estado de las Autonomías.'" Nations and Nationalism 16(1): 148-168.

Roig Molés, E. (2006). "La Reforma del Estado de las Autonomías: ¿Ruptura o Consolidación del Modelo Constitucional de 1978?" Revista d'Estudis Autònoms i Federals(3): 149-185.

Roller, E. (2004). "Conflict and Cooperation in EU Policy-Making: The Case of Catalonia." Perspectives on European Politics and Society 5(1).

Roller, E. and A. Sloat (2002). "The Impact of Europeanisation on Regional Governance: A Study of Catalonia and Scotland." Public Policy and Administration 17(2).

Scokpol, T. (1985). Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. Bringing the State Back In. P. B. Evans, D. Rueschemeyer and T. Scokpol. Cambridge, Cambridge University Press.

Stefuriuc, I. (2008). Governing coalitions in Multi-level Settings: State-wide Parties and the Sub-national Arena in Spain. Politics Beyond the State. K. Deschouwer and M. T. Jans. Brussels, VUB PRes.

Steinmo, S., K. Thelen, et al., Eds. (1992). Structuring Politics. Cambridge, Cambridge University Press.

Swenden, W. (2006). Federalism and Regionalism in Western Europe. New York, Palgrave.

Tatham, M. (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. Structuring Politics. S. Steinmo, Thelen, K., Longstreth, F. Cambridge, Cambridge UP.

Tsebelis, G., Yataganas, X. (2002). "Vetoplayers and Decision-making in teh EU after Nice: legislative Gridlock and Bureaucratic/Judicial Discretion." Journal of Common Market Studies 40(2): 283-307.

Van Cauwenberghe, J.-C., J. Happart, et al. (2006). "Proposition de décret spéciale instituant une Constitution wallonne."

Van Reybroeck, E. and P. Bursens (2003). Europeanisering van Vlaanderen: een doorlichting van de bestuurlijke structuren. Antwerpen, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen: 87.

Vink, M. (2003). "What is Europeanisation? And Other Questions on a New Research Agenda." European Political Science 3(1): 63-74.

Viver, C. (2008). "En defensa dels estatuts autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competències. Contribució a una polèmica juridiconstitucional." Revista d'Estudis Autònoms i Federals.