



Een comparatief onderzoek naar regionaal strategisch handelen in een meerlagige bestuurscontext

Deelrapport 3: Het effect van de meerlagige bestuurscontext op het Schotse strategisch handelen in het evaluatieproces van Devolution 2007-2010

> **Rapport**

> Deforche Jana, Bursens Peter

Managementsamenvatting	3
<i>Internationaal comparatief onderzoek naar regionaal strategisch handelen in een meerlagige bestuurscontext</i>	3
<i>Synthese analysekader</i>	4
<i>Analyse van het Schotse strategisch handelen in het evaluatieproces van devolution (2007-2010): bevoegdheidsverdeling en intergouvernementele relaties.</i>	7
Agendasetting	7
Beleidsformulering en Besluitvorming	8
Implementatie	9
Evaluatie	10
<i>Analyse Schotse strategisch handelen in het evaluatieproces van devolution: coördinatie en implementatie van het EU-beleid.</i>	11
<i>Waargenomen strategisch handelen in comparatief perspectief</i>	13
<i>Op weg naar verklaringen</i>	15
<i>Besluit: verschillen en overeenkomsten met het oog op beleidsleren voor Vlaanderen</i>	16
1. Inleiding: Onderzoeksproject Europeanisering van interbestuurlijke relaties	19
2. Situering meerlagige bestuurscontext waarbinnen Schotland strategisch handelt	23
3. Analyse kader	27
> 3.1. Inleiding	27
> 3.2. Regionaal strategisch handelen in een meerlagige bestuurscontext	28
> 3.2.1. Regionaal strategisch handelen: 'Multi-level focus'	28
> 3.2.2. Regionaal strategisch handelen: 'attitude'	29
> 3.3. Verklarende factoren	30

> 3.3.1. De structurele en culturele binnenlandse institutionele setting	30
> 3.3.2. Partijpolitiek en regeringen op de verschillende bestuursniveaus	34
> 3.3.3. Formele en informele ervaring met het EU-niveau	39
4. Onderzoeksmethode	41
5. Analyse case	43
> 5.1. <i>Inleiding</i>	43
> 5.1.1. De Schotse devolution	43
> 5.1.2. Twee gelijktijdige evaluatieprocessen van de Schotse devolution	45
> 5.1.3. Preferenties vooraf en agendasetting	46
> 5.1.4. Beleidsformulering en besluitvorming	55
> 5.1.5. Implementatie	69
> 5.1.6. Evaluatie	75
> 5.2. <i>Analyse Schots strategisch handelen in Calman proces: coördinatie en implementatie van het EU-beleid.</i>	79
> 5.2.1. Inleiding	79
> 5.3. <i>Waargenomen strategisch handelen in comparatief perspectief</i>	85
> 5.4. <i>Op weg naar verklaringen</i>	87
> 5.4.1. Inleiding	87
> 5.4.2. De structurele en culturele binnenlandse institutionele setting	88
> 5.4.3. Partijpolitiek en regeringen op de verschillende bestuursniveaus	92
> 5.4.4. Formele en informele ervaring met het EU-niveau	96
6. Besluit: verschillen en overeenkomsten met het oog op beleidsleren voor Vlaanderen	101
7. Bijlages	107
> 7.1. <i>Lijst respondenten</i>	107
> 7.2. <i>Lijst met afkortingen</i>	109
Bibliografie	111

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 onderzoeksvragen staan centraal:

- 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 Schotse case met betrekking tot de eerste onderzoeksvraag. Centraal staat de wijziging van de Schotse constitutionele status van *devolution*, zoals deze in 1998 met de *Scotland Act* tot stand kwam. We focussen in het bijzonder op twee aspecten, namelijk de 'bevoegdheidsverdeling en intergouvernementele relaties' enerzijds en de 'coördinatie en implementatie van het EU beleid' anderzijds. De bedoeling van dit onderzoeksrapport is het regionale strategisch handelen van Schotland in de meerlagige bestuurscontext van

devolution en Europese integratie te beschrijven en te analyseren. In dit rapport wordt ook de vergelijking met de Belgische en Spaanse cases¹ gemaakt. In een overkoepelend internationaal comparatief rapport worden beleidsaanbevelingen voor de Vlaamse overheid geformuleerd: van wie en wat kan Vlaanderen leren met betrekking tot het uittekenen van politieke strategieën om optimaal om te gaan met een soortgelijke meerlagige bestuurlijke 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 dimensies die het regionale strategisch handelen vormgeven.

¹ Zie de SBOV rapporten D/2010/10106/009: Deforche Jana & Bursens Peter (2010). *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*. Antwerpen: SBOV. 118 p.

D/2009/10106/020: Deforche Jana & Bursens Peter (2009). *Een comparatief onderzoek naar regionaal strategisch handelen in een meerlagige bestuurscontext. Deelresultaat 1: Het effect van de meerlagige bestuurscontext op het Vlaamse en Waalse strategisch handelen in de vijfde Belgische staatshervorming*. Antwerpen: SBOV. 83 p.

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 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' duidt op de mate waarin strategisch gebruik wordt gemaakt van de meerlagige context en kan verschillende waarden tussen de polen 'ja' of 'neen' aannemen. 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 hypotheses:

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 verticale 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 (Stefuriuc 2008). De literatuur brengt ons hier tot volgende hypothesen:

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

Hypothese 2b: Hoe meer congruentie tussen 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 Schotland 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 Schotse strategisch handelen in het evaluatieproces van devolution (2007-2010): bevoegdheidsverdeling en intergouvernementele relaties.

Agendasetting

Een kantelmoment in de agendasettingsfase was de regionale verkiezingsoverwinning van de Scottish National Party (SNP) in 2007 die, na mislukte coalitiepogingen, een minderheidsregering vormde. Hiermee ontstond een partijpolitieke situatie van volledige verticale incongruentie tussen Londen en Edinburgh. De Schotse SNP-regering lanceerde een witboek en een publiek debat over de toekomstige constitutionele status van Schotland, ter voorbereiding op een referendum hierover (*National Conversation*). De drie Unionistische partijen (Labour, Conservatieven en Liberaal-Democraten) lanceerden als reactie een onafhankelijke commissie om de devolution in Schotland te evalueren, geleid door de academicus Sir Calman. De steun voor de Calman commissie kwam vanuit een meerderheid in het Schotse parlement (SNP uitgezonderd) en de Labour regering in Londen. Twee processen van constitutionele herziening vonden dus tegelijk maar zonder interactie plaats. De reden was de diametraal tegenovergestelde houding ten aanzien van Schotse onafhankelijkheid. De SNP-regering heeft een erg non-coöperatieve houding aangenomen vanaf de agendasettingsfase. Hoewel ze formeel verklaren aan te moedigen dat ook andere partijen het debat over de constitutionele status van Schotland voeren, stemmen ze in het Schotse parlement tegen de oprichting van de Calman commissie. De reden hiervoor is de uitdrukkelijke taakomschrijving van de commissie, nl. om *devolution* te evalueren en verbeteringsvoorstellen te formuleren die de status van Schotland binnen het Verenigd Koninkrijk (VK) verbeteren. Omdat de optie van onafhankelijkheid dus a priori wordt uitgesloten, was de bereidheid van de SNP regering om mee te werken, informatie uit te wisselen en een compromis te bereiken minimaal. De visie van de SNP regering over de toekomstige constitutionele status van Schotland en de daaruit voortvloeiende strategie hebben een sterke focus op de EU. Er is aandacht voor de gevolgen van de verschillende constitutionele opties voor de relaties in de meerlagige bestuurscontext, zowel binnen het VK, maar ook als

onafhankelijke lidstaat in de EU. Al in de fase van agendasetting staat de Europese inbedding als preferentiële constitutionele optie centraal voor de SNP-regering. Er wordt veel aandacht besteed aan het Europese thema, maar diepgang ontbreekt grotendeels in de uitwerking van de voorstellen.

Beleidsformulering en Besluitvorming

In deze twee fases expliciteren de betrokken actoren de mogelijke beleidsopties voor het beleidsprobleem dat op de agenda staat, wegen deze af en nemen beslissingen. De visie van de SNP-regering over de toekomstige constitutionele status voor Schotland werd ontwikkeld in de *National Conversation* en verwoord in de beleidspaper *Your Scotland, Your Future* van november 2009. De beleidsformulering en besluitvorming krijgen vorm in de werkzaamheden van de Calman commissie. De Schotse case verschilt van de Belgische, Spaanse en Duitse case omdat de regeringspartij in de betrokken regio geen actieve speler is in het bestudeerde proces. Dit is uitzonderlijk en ook enkel mogelijk omdat de SNP een minderheidskabinet vormt en een meerderheid van het Schotse parlement het hervormingsproces wel ondersteunt. Er waren geen commissieleden met een SNP-partijlink en ook de onafhankelijke experten waren in de meeste gevallen uitgesproken unionisten. De Calman commissie bereikte resultaten zonder machtsstrijd, belangenconflicten of zelfs stemmingen. Dit was mogelijk omdat de SWP's allen een herziening van *devolution* binnen het VK ondersteunden.. De aanbevolen wijzigingen van de Calman commissie met betrekking tot bevoegdheidsverdeling en intergouvernementele relaties bleven uiteindelijk eerder beperkt en vertoonden een sterke padafhankelijkheid.

De Schotse regering onder leiding van Alex Salmond is nooit echt ingegaan op de formele vraag van Sir Calman om de krachten te bundelen en medewerking te verlenen aan de werkzaamheden van de commissie. Deze erg conflictueuze attitude bestond precies omwille van het sterke wantrouwen tussen de SNP-regering enerzijds en de Labour-regering in Londen (maar ook de andere unionistische partijen) anderzijds. Daarnaast was de informatiedoorstroming en communicatie tussen de actoren alles behalve vlot en bestond er ook geen coöperativiteit of wil bij de Schotse regering om een onderhandelde oplossing te vinden.

De visie van de SNP over de constitutionele status van Schotland kende wel wijzigingen doorheen de jaren. De grote aandacht van de SNP beleidspapers voor de zogenaamde ‘*full devolution*’ optie is opmerkelijk. Het erg conflictueuze, non-coöperatieve handelen van de SNP-regering tegenover de Calman commissie staat in schril contrast met de coöperatieve houding van de Schotse regering in de dagelijkse praktijk van intergouvernementele relaties in het VK. De SNP heeft op een erg systematische manier, sterker dan elke voorgaande Schotse regering sinds 1999, gehamerd op het gebruik van de bestaande coördinatiesystemen en een versterking en formalisering van de intergouvernementele relaties in het VK, precies wat Calman finaal ook aanbevalde. Maar ondanks deze overlapping in preferenties bleef de betrokkenheid van de SNP-regering in de Calmanwerkzaamheden miniem. De finale Calmanvoorstellen over regionalisering van bijkomende bevoegdheden kregen wel de steun van SNP, in tegenstelling tot de aanbevelingen over hernationalisering of fiscale responsabilisering (de centrale focus van Calman), die erg negatief werden onthaald door de Schotse regering.

Implementatie

De regeringswissel op het nationale niveau in 2010 bestendigde de intentie van alle unionistische partijen om de Calman aanbevelingen door te voeren. Het coalitie-akkoord van de regering-Cameron stelt het volledige pakket te zullen implementeren, in de eerste plaats op aandringen van de Liberaal Democraten. De implementatiefase is op het moment van publicatie (zomer 2011) van dit rapport nog niet afgerond.

In mei 2010 wordt de Calman-stuurgroep, samengesteld uit vertegenwoordigers van de Conservatieven, Labour en Liberaal Democraten zowel uit Westminster als uit Holyrood, opnieuw bijeengeroepen. Een *Scotland Bill* (Brits wetsvoorstel ingediend in het *House of Commons*) en bijhorende *Command Paper* (implementatie via non-legislatieve instrumenten) concretiseren de implementatie van de Calman-aanbevelingen. Er is niet enkel oog voor het wettelijke kader dat de *devolution* in Schotland vormgeeft, maar ook voor een versterking van de interbestuurlijke relaties tussen administraties, ministers en parlementen. De parlementaire behandeling in Londen en Edinburgh is anno 2011 nog steeds aan de gang. Volgens de laatste planning van het Scotland Office zal de *Scotland Bill* in november 2011 afgerond zijn in Westminster.

Een belangrijke wijziging in de attitude van alle actoren trad op na mei 2010. Verwijzend naar de *respect agenda* van David Cameron en zijn nieuwe

coalitieregering is er vanuit Londen meer aandacht voor de specifieke vragen en belangen van de subnationale entiteiten. Nieuw is ook de dialoog met de Schotse regering over dit dossier. Uiteraard is er wel nog terughoudendheid en probeert de SNP een meerlagige strategie als zijnde regeringspartij op het regionale niveau en oppositiepartij op het nationale niveau uit te spelen. Dit gebeurt vooral met betrekking tot de fiscale aspecten, waarover SNP erg kritisch blijft. Voor de aspecten waar we in dit rapport op focussen, bestaat echter wel een duidelijk minder conflictueuze houding dan in de voorgaande fases van de beleidscyclus. De Schotse regering verklaart in het *legislative consent memorandum*² haar engagement om constructief mee te werken aan de parlementaire behandeling van de *Scotland Bill* in het Schotse parlement. Er is contact tussen de Schotse administratie en het *Scotland Office* en ook via de besprekingen in de parlementen (zowel Westminster als Holyrood) is er informatie-uitwisseling. De Schotse regering vindt de Calman-commissie en de *Scotland Bill* (die de implementatie ervan moet waarborgen) een gemiste kans, maar biedt wel zijn volledige medewerking aan voor die aspecten die ze ondersteunt (Scottish Government News release 30/11/2010). Op 10 maart 2010 gaf het Schotse parlement haar (voorlopige) goedkeuring om de wet door Westminster te laten behandelen. De SNP steunt deze vraag maar zet in op een erg grondige herwerking van de tekst in Westminster. De nationale overheid heeft verklaard om de opmerkingen van het Schotse parlementaire comité (*Scotland Bill Committee*) zorgvuldig in overweging te nemen. Of de SNP het finale voorstel uit Westminster zal ondersteunen blijft onduidelijk, wel zeker is dat dit zal gebeuren na de regionale verkiezingen in Schotland van 2011. Kortom, de multi-level focus bleef in de implementatiefase overeind. Het was de meerlagige bestuurscontext, en meerbepaald de Europese inbedding, die de doorslag gaf voor een aantal implementatiekeuzes inzake bevoegdheidsverdeling.

Evaluatie

Het was de dreiging van de SNP minderheidsregering die de Schotse afdelingen van de SWP's ertoe aanzette het constitutioneel debat in Schotland te voeren. Hoewel samenwerking met de SNP voor alle SWP's voorlopig moeilijk blijft (wat blijkt uit de onmogelijkheid tot het vormen van een compromis over bijvoorbeeld een referendum of samenwerking met

² Een *legislative consent memorandum* is de basis voor de behandeling van een Westminster wetgevingsvoorstel door het Schotse parlement volgens de procedure van de Sewel Conventie. Voor details hierover zie: <http://www.scottish.parliament.uk/business/legconmem/index.htm>

betrekking tot de Calman commissie) lijken de preferenties van alle partijen wat naar elkaar toe te groeien. Dit blijkt uit de flexibiliteit in de vraagstelling voor het referendum (en toenadering door opname van de Calman-optie in het referendumvoorstel) en de grote aandacht die in beleidspapers aan opties als *'full devolution'* wordt besteed. De factor attitude van de Schotse regering bevindt zich met andere woorden aan de conflictueuze kant van het continuüm. Hoewel er gedurende sommige periodes in de beleidscyclus (en dan voornamelijk in de laatste fases) wat meer coöperativiteit kwam in het gedrag van de SNP minderheidsregering, was de informatiedoorstroming en communicatie tussen de leden van de Calman commissie en de Schotse regering afwezig of liep stroef. De wil om een onderhandeld akkoord te bekomen met de centrale regering over de constitutionele positie van Schotland is er nooit geweest bij Salmond en zijn regering. De voornaamste reden is het gebrek aan vertrouwen (derde indicator van conflictueus gedrag) tussen SNP en de andere Britse partijen.

De strategie in het constitutionele debat bevat een sterke multi-level focus, waarbij de visie van de SNP is dat alleen onafhankelijkheid en Schots EU-lidmaatschap garanties bieden op een goede Schotse belangenverdediging. Er worden in beleidspapers wel *'full devolution'*-oplossingen aangereikt, waarbij de mosterd ook in andere gedecentraliseerde EU lidstaten wordt gehaald. De ML-focus stond hier zeker niet centraal, maar De SNP regering ging wel beleidsleren bij andere EU-lidstaten en had voldoende kennis over en aandacht voor de gevolgen van de binnenlandse bevoegdheidsverdeling voor de coördinatie en implementatie van het EU-beleid.

Analyse van het Schotse strategisch handelen in het evaluatieproces van *devolution*: coördinatie en implementatie van het EU-beleid.

De preferenties van de Schotse regering enerzijds en de Calman-commissie anderzijds over de rol van Schotland in het EU wetgevingsproces zijn op het eerste zicht onverzoenbaar. De SNP prefereert Schotland als onafhankelijke lidstaat in de EU, tegenover de Calmaanbevelingen die een versterkte rol voor Schotland in de samenwerking met het VK over EU dossiers bepleit. Maar in de praktijk blijkt, zowel uit het gedrag van de Schotse regering sinds haar aantreden in 2007 als uit de ondersteuning van de implementatie van een aantal Calman aanbevelingen, dat er wel er wel raakvlakken zijn. Alle actoren delen de visie dat het vanzelfsprekend zou moeten zijn dat Schotse ministers deel uitmaken van de Britse delegatie en dat deze ook

zouden moeten kunnen spreken op Europese raden, welliswaar binnen de *UKline* en enkel met betrekking tot geregionaliseerde bevoegdheidsdomeinen. Dit is geïmplementeerd door de recente aanpassing aan *het Memorandum of Understanding (MoU)* in 2010³, waarvoor de Schotse regering duidelijk vragende partij was. De incrementele strategie die de Schotse regering prefereert, kent nog een stap tussen het bereikte akkoord in het MoU van 2010 en onafhankelijkheid. Deze tussenstap is de kern van de ‘full devolution’ optie, opgenomen in de SNP-beleidspaper ‘*Your Scotland, Your Future*’. Hierin worden wel juridische garanties op inspraak opgenomen, zowel in termen van vertegenwoordiging als standpuntbepaling. Inspiratie wordt gehaald bij andere subnationale entiteiten in Europa, zoals België en Spanje, waar garanties bestaan voor de inbreng van regionale vertegenwoordigers. Daarnaast wordt naar het Duitse voorbeeld verwezen waar de Bundesrat een gegarandeerde regionale inbreng in het nationale standpunt geeft (Scottish Government 2009: 110). De preferentie van de Schotse regering in de beleidspaper is dan ook een gegarandeerde aanwezigheid van regionale ministers van alle *devolveds*. Door dit systeem is Schotland is niet langer afhankelijk van de goodwill van het VK en kan het een echte gegarandeerde stem hebben in het EU-beleid van het VK. Een concrete uitwerking is hiervoor echter nooit gemaakt. De Calman-commissie heeft dit soort *full devolution* of *devolution max* oplossing nooit in overweging genomen. De voornaamste reden is volgens de betrokken actoren dat het in de constitutionele setting van het VK vandaag onmogelijk toepasbaar is en indruist tegen de Britse juridische tradities. De drie indicatoren die attitude bepalen wijzen op een iets minder conflictueuze houding in het Schotse strategisch handelen over de coördinatie en implementatie van het EU-beleid dan met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling en intergouvernementele relaties. Hoewel er in de praktijk wel een wil was om samen te werken in EU-dossiers en de Schotse regering vragende partij was in de herziening van het MoU, wilde ze ook over deze aspecten geen directe samenwerking met Calman aangaan. Het is opvallend dat de Schotse regering in haar beleidsdocument van februari 2010 ‘*Action Plan on European Engagement*’ focust op de samenwerking met andere lidstaten bij gelijkaardige belangen in concrete beleidsdossiers en

³ Voor meer informatie zie weblink:
<http://www.scotland.gov.uk/News/Releases/2010/03/10144425>.

haar pijlen dus niet richt op andere regio's. De SNP als partij heeft steeds veel belang gehecht aan Europa. Ook als regeringspartij sinds 2007 toonde ze grotere ambities om een impact te hebben in de Europese besluitvorming dan voorgaande Schotse regeringen. Precies omdat het bewustzijn bestaat dat voor veel Schotse bevoegdheden de lijnen in de EU worden uitgezet, tracht de Schotse regering door goede samenwerking met de nationale overheid en door actieve directe aanwezigheid in Europese fora zoveel mogelijk van de Schotse preferenties te laten doorstromen. Toch werd bewust gekozen om deze samenwerking met de nationale regering niet door te zetten, noch in de commissiewerkzaamheden, noch met betrekking tot intergouvernementele relaties en bevoegdheidsverdeling, noch met betrekking tot coördinatie van het Britse EU-beleid.

Waargenomen strategisch handelen in comparatief perspectief

Het Schotse strategisch handelen in het herzieningsproces van *devolution*, 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 geëvalueerd 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. De multi-level focus is stabiel doorheen de verschillende fases van de besluitvormingscyclus. De invulling van de dimensie attitude is wel verschillend doorheen de beleidscyclus. Globaal was de attitude erg conflictueus. De fase van agendasetting, beleidsformulering en besluitvorming waren het meest conflictueus. In de implementatiefase, die in 2011 nog niet afgerond is, was de houding van de SNP minderheidsregering iets minder conflictueus.

Onderstaand schema geeft een overzicht van de Scotse scores in vergelijking met het Vlaamse/Waalse en Catalaanse strategisch handelen. Hierbij moeten enkele kanttekeningen worden gemaakt. De scores krijgen maar betekenis in de mate dat ze als relatieve posities ten opzichte van elkaar worden bekeken. Daarnaast is de focus binnen de cases niet precies

dezelfde. Ten eerste is de aard van de hervormingen verschillend. In het geval van Catalonië en Schotland bestaat de case uit een bilaterale onderhandeling over de constitutionele status van één regio, in de Belgische en Duitse case gaat het om grondwetswijzigingen die de globale federale ordening van een land omvatten. Daarnaast ligt de focus in de Belgische en Duitse case op een concreet beleidsdomein (met name landbouw en milieu) en in de Schotse en Catalaanse case op meer algemeen de bevoegdheidsverdeling en intergouvernementele relaties. Een gelijklopende focus binnen alle cases was er wel met betrekking tot ‘coördinatie en implementatie van het EU-beleid’.

Een globaal beeld wordt gepresenteerd in het comparatieve onderzoeksrapport. Hier worden eveneens een aantal concrete beleidsaanbevelingen voor de Vlaamse overheid geformuleerd, geïnspireerd op buitenlandse *best practices*.

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

Op weg naar verklaringen

In dit deel positioneren we de Schotse case ten opzichte van de Belgische en de Spaanse cases met betrekking tot de potentieel verklarende variabelen. Hierdoor is een evaluatie van de geformuleerde hypothesen mogelijk. De conclusies zijn echter nog voorlopig, uitwerking ervan volgt in het comparatieve rapport.

De eerste potentieel verklarende factor is de structurele en culturele binnenlandse institutionele setting, een samenvoeging van de scores op de twee dimensies. Het VK (in relatie tot Schotland) strandt op 2,25, België op 1,75 en Spanje 1,5. De drie cases bevinden zich aan de non-coöperatieve pool van de factor structurele en culturele binnenlandse institutionele setting: sterke uitspraken over de hypothese 1a en 1b zijn moeilijk omwille van het geringe verschil. Het regionaal strategisch handelen van Schotland was een stuk conflictueuzer dan dat van Vlaanderen, Wallonië en Catalonië. Dit ligt echter niet in de lijn der verwachten omdat de structurele en culturele institutionele setting iets coöperatiever was. De multi-level focus was sterker dan in het Catalaanse en Vlaams/Waalse geval. De contrastering met Duitsland is voor deze variabele interessanter aangezien het verschil voor de verklarende factor sterker is.

Met betrekking tot de variabele verticale partijcongruentie scoort de Schotse case extreem. Er is geen enkel moment van congruentie doorheen het gehele proces. In 2007 bestond voor het eerst sinds de *devolution* van 1999 een incongruentie in regeringspartijen in Londen en Edinburgh. Sinds 1999, bij de eerste regionale verkiezingen in Schotland, is er steeds een partijlink via Labour geweest. Labour regeerde tussen 1999 en 2010 in Londen en tussen 1999 en 2003 in Schotland (in coalitie met de de Schotse Liberaal-Democraten). In 2010 wisselde de regeringspartij in Londen van Labour naar de coalitie van Conservatieven en Liberaal-Democraten. Voor het eerst wordt het VK geconfronteerd met een coalitieregering. Elke vorm van congruentie blijft echter ontbreken.⁴ Vanuit de hypothese verwachten we dan ook dat het strategisch handelen van de Schotse actor het meest

⁴ In Schotland vinden in mei 2011 opnieuw regionale parlamentsverkiezingen plaats. Naar alle waarschijnlijkheid is de *Schotland Bill* op dat moment nog in parlementaire behandeling en is de implementatiefase dus nog niet afgerond.

conflictueuze is, zeker vergeleken met de Belgische en Spaanse case (hypothese 2a). Dit hebben we ook waargenomen. Ook de hypothese 2b, die een grotere multi-level focus voorspelt in de Schotse strategie dan in de Catalaanse en de Vlaamse/ Waalse, wordt bevestigd.

Hypotheses 3a en 3b over de macht van een NSWP met regionalistische agenda worden eveneens bevestigd. Op de factor 'macht een NSWP met regionalistische agenda' scoort Schotland hoger aangezien de centrale actor aan deze definitie voldoet en geen coalitie vormt met anderen, zoals in Spanje en België wel het geval was. De hypothesen voorspelden een conflictueuzer regionaal handelen met een sterkere multi-level focus bij de Schotse regering in deze binnenlandse hervorming dan bij Vlaanderen, Wallonië of Catalonië in hun respectievelijke hervormingen, wat ook werd waargenomen.

Met betrekking tot de variabele 'formele en informele EU ervaring' is de formele mogelijkheid op gegarandeerde input een stuk groter voor de Duitse en Belgische deelstaten dan voor de Spaanse en Britse. In informele ervaring zijn ze allen dan weer erg vergelijkbaar. De hypothese voorspelt een sterkere multi-level focus bij de Belgische case die duidelijk te onderscheiden is van de Schotse en Spaanse. Dit werd in de praktijk niet waargenomen. Deze factor blijkt dus de minst voorspellende kracht te hebben voor het regionaal strategisch handelen in binnenlandse staatshervormingen.

Besluit: verschillen en overeenkomsten met het oog op beleidsleren voor Vlaanderen

We besluiten dit deelrapport met een identificatie van de vergelijkbaarheid van het meerlagige bestuursstelsel waarbinnen Schotland handelt met dat waarbinnen Vlaanderen strategieën moet uittekenen. We doen dit 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 Schotse en Vlaamse case. In het overkoepelende

rapport staat beleidsleren door Vlaanderen vanuit de buitenlandse voorbeelden centraal, mede gebaseerd op de mate van vergelijkbaarheid.

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. Deze processen van Europese integratie en regionalisering voltrekken zich tegelijkertijd en spelen op elkaar in (Dardanelli 2005). De EU 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, zowel in de binnenlandse als in de 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 verschuiving van bevoegdheden, die hen in de binnenlandse arena 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 van Ministers, 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) 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 wetenschappelijk oogpunt interessant, maar heeft 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 gelijkaardige bestuurscontexten 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 EU op bestuurlijke structuur, cultuur en beleid in Vlaanderen kwam uitgebreid aan bod. Hierop wordt in SBOV II in de periode 2007-2011 verder gewerkt 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 ook 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 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 onderzoeksvragen staan hierin centraal:

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

- Wat is de invloed van de federale staatsstructuren op het strategisch handelen van regio's in Europese institutionele hervormingen?

Dit onderzoeksrapport bevat de onderzoeksresultaten van de Schotse case met betrekking tot de eerste onderzoeksvraag. Centraal staat de wijziging van de Schotse constitutionele status van *devolution*, zoals deze in 1998 met de *Scotland Act* tot stand kwam. We focussen in het bijzonder op twee aspecten, namelijk de 'bevoegdheidsverdeling en intergouvernementele relaties' enerzijds en de 'coördinatie en implementatie van het EU beleid' anderzijds. De bedoeling van dit onderzoeksrapport is het regionale strategisch handelen van Schotland in de meerlagige bestuurscontext van devolution en Europese integratie te beschrijven en te analyseren. In dit rapport wordt ook de vergelijking met de Belgische en Spaanse cases⁵ gemaakt. In een overkoepelend internationaal comparatief rapport worden beleidsaanbevelingen voor de Vlaamse overheid geformuleerd: van wie en wat kan Vlaanderen leren met betrekking tot het uittekenen van politieke strategieën om optimaal om te gaan met een soortgelijke meerlagige bestuurlijke context.

⁵ Zie de SBOV rapporten D/2010/10106/009: Deforche Jana & Bursens Peter (2010). *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*. Antwerpen: SBOV. 118 p. D/2009/10106/020: Deforche Jana & Bursens Peter (2009). *Een comparatief onderzoek naar regionaal strategisch handelen in een meerlagige bestuurscontext. Deelresultaat 1: Het effect van de meerlagige bestuurscontext op het Vlaamse en Waalse strategisch handelen in de vijfde Belgische staatsvorming*. Antwerpen: SBOV. 83 p.

2. Situering meerlagige bestuurscontext waarbinnen Schotland strategisch handelt

In dit eerste hoofdstuk situeren we de meerlagige bestuurscontext waarbinnen Schotland handelt. Keating (2005) stelt dat het VK als geheel moeilijk in een categorie te plaatsen is. Het is geen federale staat, want er is geen Engels parlement, maar het is ook geen unitaire staat, want bepaalde deelgebieden hebben zeer verregaande (soms legislatieve) bevoegdheden. Er is ook geen gecodificeerde, geschreven grondwet of ontstaansmoment zoals in andere landen. Het is een staat die gaandeweg veranderde, waarvan de *devolution* van 1999 ook een deel is. De 'Union of the Crowns', waardoor Engeland en Schotland dezelfde monarchie delen, maar twee staten zijn, is ontstaan in 1603. In 1707 volgt de samenvoeging van de twee onafhankelijke parlementen tot één Parlement voor het VK. In de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw vond toenemende centralisatie plaats. De Thatcher-regering doorbrak de oude *Union* conventies van informeel Schots zelfbestuur en verdrong Schotlands autonome *civil society* van haar rechten (Keating 2005). Intussen had Schotland in de praktijk wel belangrijke kenmerken van een zich ontwikkelende staat verworven, zoals eigen bevoegdheden, een eigen welvaartstaat en een sterk *Scottish office*. Tegelijk moet worden erkend dat de centralisatiedruk vanuit Londen steeds aanwezig is geweest en van een onafhankelijk Schots politiek systeem nooit sprake is geweest.

De onduidelijke constitutionele categorisering vloeit voort uit de afwezigheid van een geschreven grondwet enerzijds en het asymmetrische karakter van de constitutionele setting anderzijds. In de literatuur wordt het VK dan ook soms in drie categoriën van staatsordening ondergebracht, naargelang de karakteristieken van de relatie tussen de subnationale overheid en de centrale overheid. *Devolution* werd enkel doorgevoerd in Schotland, Wales en Noord-Ierland. Omdat het grootste deel van het VK, namelijk Engeland, geen eigen regionaal parlement of gedecentraliseerde bevoegdheden heeft, blijft het VK voor het grootste deel van het grondgebied een unitaire staat. De *devolution* die voor de drie bovengenoemde regio's werd doorgevoerd, kent voor elk gebied bovendien eigen karakteristieken. Zo wordt de relatie tussen het VK en Schotland gekenmerkt door een dual federalisme, terwijl de relatie VK - Wales eerder aansluit bij wat in de literatuur als coöperatief federalisme wordt bestempeld (zie 3.3.1). Het belangrijkste verschil zijn de legislatieve bevoegdheden die in de oorspronkelijke *devolution settlement* van 1999

enkel aan het Schotse parlement en niet aan de tegenhanger in Wales werden toebedeeld. Noord-Ierland is door de conflictueuze politieke situatie bovendien een categorie apart. *Devolution* zorgde niet enkel voor een verandering in de bestuursstructuren in het VK, het zorgde ook voor een herziening van de relaties tussen het VK en de EU door het herschikken van de intergouvernementele relaties binnen het VK én het zorgde voor een nieuwe dynamiek in het model van *multi-level governance* binnen het VK zelf (Palmer 2008).

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 onderbelicht onderzoeksthema vormen.

Europese Unie

(Quasi)federale
lidstaat

Regio met
legislatieve
bevoegdheid

Ander regio's

Door de sterke verwevenheid van de EU-structuur (zie tekening hieronder) verwachten we dat het regionale strategisch handelen van Schotland in een institutionele hervorming op Europees niveau een invloed zal ondervinden van de overheid op Europees niveau. Deze Europese Unie werkt door op de basis van de regionale integratie. De Europese Unie werkt door op de basis van de regionale integratie van haar lidstaten, in dit geval het VK. Anderzijds wordt de impact van de Europese Unie ook dat bij grote Europese institutionele hervormingen de regionale overheden van een sterk gedecentraliseerde lidstaat (zoals Schotland) in relatie tot Schotland) een impact hebben.

3. Analysekamer

> 3.1. Inleiding

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

Dit rapport is een deelrapport waarin de Schotse evaluatieprocessen van *devolution* sinds 2007 worden beschreven volgens het hieronder uitgewerkte analysekamer. 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 voorgesteld dat gebruikt wordt om de Schotse case te beschrijven en te verklaren.

Het analysekamer 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 staatsvorming 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 is ook op de 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 waarden 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'.

Met de regio als 'actor' bedoelen we in de eerste plaats de regering van die regio. De uitvoerende macht onderhandelt in de staatshervorming en staat dus centraal. In de Schotse case wijken we echter wat af van de procedure zoals ze in de andere regio's werd gebruikt. We kiezen ervoor om de wijzigingen in het Calman proces zowel vanuit de actor van de *SNP government* te bekijken als vanuit het standpunt van de coalitie van Unionistische partijen die als meerderheid in het Schotse parlement de initiatiefnemers en actoren in het Calmanproces waren.

> 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 de actor anticipeert hierop in het regionaal strategisch handelen.
- De actor staat open om van andere Europese lidstaten en/of regio's in gelijkaardige situaties te leren.

Alle variabelen worden als een continuüm opgevat, 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 sfeer van de onderhandeling en de mate van vertrouwen tussen de betrokken actoren (Moreno 2002). Concreet wordt deze variabele gemeten aan de hand van volgende indicatoren⁶:

- 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.

⁶Het 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 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 Schotse case. Opnieuw worden schalen van 0 tot 5 gebruikt waarbij alle cases een relatieve invulling ten opzichte 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 telkens 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 institutionele structuur en institutionele cultuur. 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.⁷

⁷ 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.

Figuur 4: De structurele en culturele binnenlandse institutionele setting

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

De opdeling tussen aan de ene kant een coöperatieve en aan de andere kant een non-coöperatieve structurele en culturele institutionele setting is in de empirie niet altijd even strikt te onderscheiden. 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 van competenties. 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 daarvan 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 via de Duitse Bundesrat waarin de Länder een veto hebben over de wetgeving die ze later moeten implementeren (Erk 2008). In de empirie 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. Daarnaast heeft onderzoek uitgewezen dat Europese integratie in het duale België en Spanje leidde tot de ontwikkeling van coöperatieve mechanismen (Börzel 2002).⁸ 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 werkelijke 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 het niet-conflictueuze strategisch handelen zonder multi-level focus dan regio's in een non-coöperatieve structurele en culturele institutionele setting.

⁸ Hoewel Roller 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. er, E. (2004). "Conflict and Cooperation in EU Policy-Making: The Case of Catalonia." *Perspectives on European Politics and Society* 5(1).

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

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

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

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

De twee geformuleerde hypothesen worden in dit onderzoek getoetst voor de vijf regionale strategieën die onder de loep worden genomen. In dit rapport focussen we op de Schotse case.

> 3.3.2. *Partijpolitiek en regeringen op de verschillende bestuursniveaus*

De tweede factor waaruit we verklaringen trachten te putten is partijsamenstelling in de regionale en nationale regering. Federale of sterk gedecentraliseerde landen verschillen van unitarische landen in veel opzichten. Een cruciaal verschil is het bestaan van een subnationaal bestuursniveau met eigen wetgevende en uitvoerende bevoegdheden in een hele reeks beleidsdomeinen. Politieke partijen trachten controle te krijgen over zowel bestuur (*office*) als beleid (*public policies*) en zijn genoodzaakt zich te organiseren volgens de territoriale organisatie van de staat waarbinnen ze opereren. In meerlagige bestuursstructuren moeten politieke partijen niet enkel strijden voor controle van het nationale bestuursniveau,

maar ook van het subnationale en het supranationale niveau. Deze meervoudige focus leidt tot een meerlagig partijsysteem. Politieke partijen zijn cruciale actoren om het proces en de uitkomst van institutionele hervormingen te bevatten. Swenden en Maddens stellen dat een meerlagig partijsysteem: *'brings together a statewide party system which emerges from statewide elections and a set of regional party systems reflecting the outcome for regional elections'* (Swenden en Maddens 2009:6). De verschillende lagen bestaan niet naast elkaar maar interageren. In dit onderzoek tonen we aan dat het klassieke verklarende model om gedrag van partijen te verklaren door de zoektocht naar stemmen (*votes*), bestuur (*office*) of beleid (*policy*) op een andere manier werkt in meerlagige partijsystemen en deze bril een klarere kijk zal geven op het gedrag van partijen in regionale regeringen tijdens processen van staatsvorming. Een federatie met geïntegreerde politieke partijen op het nationale en het regionale niveau heeft een sterke cohesiefactor die ontbreekt in federaties met een partijstructuur die verschilt al naargelang het niveau. Zeker wanneer dezelfde partijen meerderheden vormen op het regionale en federale niveau vormt kan een goede samenwerking verwacht worden (Dardanelli 2005). Dynamieken binnen partijen die op verschillende bevoegdheidsniveaus vertegenwoordigd zijn, bieden immers opportuniteiten voor samenwerking tussen regio's onderling en tussen het regio's en het federale bestuursniveau. Naast partijen op zich, zijn ook de relaties tussen partijleden van de verschillende bestuursniveaus van belang (Orte 2007).

Met betrekking tot deze factor 'partijpolitiek en regering op de verschillende bestuursniveaus' zijn er twee aspecten waar we verklaring in zoeken voor de gekozen strategie. Het eerste aspect is de mate van verticale 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) non state wide party (NSWP) met regionalistische agenda is.

Belangrijk is eerst een goede definitie van (N)SWP enerzijds en congruentie anderzijds op te stellen. 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 enkel aan- of afwezig 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.

Verticale congruentie meet of regionale regeringen dezelfde partij(en) bevatten dan de regering op het centrale niveau. Het concept werd 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, en wordt daarom als continuüm opgevat. Een gedeeltelijke congruentie is ook mogelijk waarbij dan een evaluatie gemaakt wordt van de mate waarin er overeenstemming bestaat (bijvoorbeeld in het geval van regionale regeringscoalities met een SWP en een NSWP waarbij deze SWP ook op het centrale niveau bestuurt of nog, wanneer een NSWP parlementaire steun verleent aan een minderheidsregering op het centrale niveau).

Incongruentie wordt in de literatuur gezien als een mogelijke oorzaak voor intergouvernementeel conflict. Wanneer een partij in de regering zit op het ene bestuursniveau, maar in de oppositie op het andere, dan zal de regionale partijafdeling andere prioriteiten hebben dan de nationale partij (van Biezen en Hopkin 2006).⁹ Regionale partijafdelingen zijn succesvoller wanneer ze hun programma aanpassen aan regionale behoeftes, maar deze strategie kan de SWP stemmen kosten in andere regio's, die vaak gekant zijn tegen een speciale behandeling voor één regio. Onderzoek wees uit dat het specifiek regionaal debat dat in een regionaal partijsysteem bestaat kan ontstaan of worden versterkt door de aanwezigheid van een NSWP met regionalistische agenda (van Houten 2009:141). Hoe congruenter de regeringen, hoe minder conflictueus het regionale handelen zal zijn (zie hypothese 2a). Deze verwachting formuleren we omdat het vertrouwen

⁹ Het is echter ook zo dat er bij verticale congruentie een belangenconflict kan bestaan tussen een regionale partijafdeling en de nationale leiding over beleid. Een SWP kan een antwoord bieden door formeel een echte federale partijstructuur op te zetten die regionale partijafdelingen voldoende flexibiliteit biedt om de partijpolitieke competitie over stemmen, bestuur en beleid volgens de regels van het regionale partijsysteem te spelen.

tussen de onderhandelaars groter zal zijn omwille van de partijband die dan bestaat. Deze band is tevens een stimulator voor meer, betere en open communicatie tussen de bestuursniveaus. Ten slotte is het ook plausibel 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. SWP's in federale of gedecentraliseerde landen zijn dus potentieel een erg sterke link tussen de verschillende subsystemen van een meerlagig partijsysteem. De mate waarin ze dit potentieel benutten hangt volgens eerder onderzoek af van hun mogelijkheid om electorale winsten te boeken in alle regio's van de staat, zowel in nationale als in regionale verkiezingen (Swenden en Maddens 2009:13).

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 de horizontale congruentiegraad van de 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 oppositiepartij 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 hiervan zal ze een eigen Europese focus en strategie ontwikkelen en ook in het strategisch handelen meer rekening mee houden dan het geval zou zijn bij een onderhandeling waarbij 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 regionalisme gaat samen met een gebrek aan vertrouwen tussen bestuursniveaus, wat meer voorkomt in multinationale staten (Requejo 2005). Dit is precies één van de indicatoren van conflictueus strategisch handelen. NSWP's verschillen van regionale afdelingen van

SWP's omdat deze laatste (ongeacht ze in de regering of de oppositie zitten) verschillende, soms conflicterende loyauteiten moet volgen, nl. het partijbelang enerzijds en het regionaal belang anderzijds. NSWP's kunnen het zich permitteren om enkel vanuit het regionaal belang te denken en zich zo ook naar hun kiezers toe te presenteren. Van Houten (2009) stelt dat de specifieke regionale preferenties van regionale afdelingen van SWP's worden versterkt wanneer NSWP's met regionalistische agenda aanwezig zijn in het subnationale partijsysteem. Vandaar dat we verwachten dat hoe machtiger een NSWP met regionalistische agenda is, hoe conflictueuzer het regionaal strategisch handelen zal zijn. Dit gebrek aan vertrouwen karakteriseert wat wij hebben getypeerd als een conflictueuze strategie. Wanneer deze partijen aan de macht zijn in een regio, dan valt te verwachten dat het onderhandelingsklimaat gespannen zal zijn en het wederzijdse vertrouwen tussen de onderhandelingspartijen eerder klein (zie hypothese 3a). De twee andere indicatoren van conflictueus regionaal strategisch handelen, namelijk de afwezigheid van een vlotte informatie-uitwisseling en de wil om een akkoord te bereiken zijn eveneens meer waarschijnlijk wanneer een machtige NSWP met regionalistische agenda de regering(scoalitie) vormt. Een akkoord bereiken is niet eenvoudig voor dit soort partijen aangezien het sluiten van compromissen een afzwakking van de sterke regionalistische beloftes tegenover het regionale kiespubliek inhoudt.

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's aan de macht of met een grote agendasettingsmacht van NSWP's 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 eerder pro-Europees 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 (1996) en Dardanelli (2005) concluderen 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 meer congruentie tussen de regeringen op het regionale en het federale niveau, hoe minder conflictueus het regionaal strategisch handelen zal zijn.

Hypothese 2b: Hoe meer congruentie tussen 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 verwijst naar 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. In alle cases vormen de constitutionele en institutionele arrangementen voor de regionale actoren 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 in deze variabele ook de informele kanalen opgenomen die regio's gebruiken om

hun preferenties op het Europese niveau te verdedigen . Voorbeelden hiervan zijn het rechtstreeks lobbyen bij Europese instellingen en andere lidstaten of het 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 in het opereren 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 in 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 staatshervorming.

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

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 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.¹⁰

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 gehanteerd en wat was de onderhandelings sfeer? In een tweede analytisch deel worden verklaringen 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 werden in de eerste plaats verzameld door analyse van primaire en secundaire bronnen zoals beleidsdocumenten,

¹⁰ 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 comparatief onderzoeksrapport beschreven.

vergaderverslagen, krantenartikels en academische publicaties. Daarnaast vonden kwalitatieve diepte-interviews plaats met respondenten op het federale en het regionale bestuursniveau. Deze face-to-face interviews waren semigestructureerd en werden afgenomen bij ambtenaren, politici, vertegenwoordigers van het middenveld en andere sleutelfiguren. Omdat de informatie uit interviews gekleurd kan zijn, werd deze steeds afgetoetst bij meerdere respondenten die vanuit een andere positie bij de hervorming betrokken waren.

De eerder 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 Schotse devolution*

Sinds 1999 is de manier waarop het Verenigd Koninkrijk functioneert grondig gewijzigd door het proces van *devolution* of bevoegdheidsoverdracht. De kerndoelstelling was een decentralisatie van het bestuur en het geven van bevoegdheden aan de drie naties, die samen met Engeland het geheel van het Verenigd Koninkrijk vormen.

In Schotland werd al enkele decennia een strijd gevoerd voor een Parlement met wetgevende bevoegdheden. Een eerste referendum hierover vond plaats in 1979, maar faalde. De vrees bestond in de jaren negentig dat de steun voor de separatistische *Scottish National Party* (SNP) enkel zou toenemen indien de vraag van de Schotse bevolking voor meer autonomie niet werd behartigd. Meteen na het eerste afwijzende referendum startte de campagne voor een tweede poging, die in de late jaren tachtig uitmondde in een *Scottish Constitutional Convention*. Er was steun van zowel Labour als de Liberaal-Democraten en er was een belangrijke participatie van het middenveld. Na 18 jaar Conservatieve regering in Londen, was de Labour-overwinning in 1997 de directe aanleiding voor het tweede referendum op 11 september 1997. 74% stemde voor een Schots parlement met wetgevende bevoegdheden en 63% wenste dit parlement beperkte belastingsbevoegdheden te geven. Er vond tegelijkertijd een referendum plaats in Wales en een jaar later ook in beide delen van Ierland.¹¹ Hieruit resulteerde de oprichting van een Schots parlement, de *national assembly* voor Wales en een *assembly* voor Noord-Ierland¹². Omwille van historische en administratieve verschillen werd de *devolution* op een verschillende manier doorgevoerd in de drie naties. Het belangrijke

11 In Wales was klaarblijkelijk minder nood aan een echt parlement met wetgevende bevoegdheden en in Noord-Ierland was de situatie nog anders, waar de wetgevende bevoegdheden een gevolg waren van het goedvrijdagakkoord.

12 Een akkoord en samenwerking tussen de nationalistische en de unionistische gemeenschappen in Noord-Ierland is cruciaal voor het functioneren van de Noord-Ierse *assembly*. Dit is precies de reden voor het herhaaldelijk opschorten en herinstalleren van de *assembly* sinds de oprichting in 1998.

verschil tussen een *assembly* en een parlement ligt in de legislatieve bevoegdheden van het laatstgenoemde orgaan.¹³

Het Schotse parlement kreeg meteen een erg uitgebreide wetgevende bevoegdheid voor alle domeinen die niet expliciet werden weerhouden. De regering van het VK blijft bevoegd voor buitenlandse zaken, defensie, internationale relaties en economisch beleid. Deze beleidsdomeinen behoren tot de zogenaamde “*reserved powers*”. Het parlement in Westminster is juridisch gezien bevoegd om in elk domein wetgeving te maken en door te voeren in het volledige grondgebied van het VK, maar zal dit voor gedecentraliseerde bevoegdheden niet doen zonder de uitdrukkelijke toestemming van de regionale parlementen (een procedure die bekend staat onder de term *Sewel Convention*). Het Westminster parlement is het enige dat verantwoordelijk blijft voor alle beleidsdomeinen in Engeland, ook diegenen die geregionaliseerd werden naar Schotland, Wales en Noord-Ierland. De *White Paper* van 1997 (Scottish Office 1997) en de *Scotland Act* van 1998 bepaalden het kader waarbinnen de devolution voor Schotland heeft plaatsgevonden. Daarnaast waren er verdragen en andere begeleidende documenten die de structuren, procedures en handelingswijzen vastlegden. De meerderheid van de intergouvernementele relaties is geregeld via *concordats*, die niet wettelijk bindend zijn. Een *memorandum of understanding (MoU)*, aangevuld met specifieke departementale akkoorden leggen (op een niet-juridisch bindende manier) de rechten en plichten van elk bestuursniveau vast (Roller and Sloat 2002).

Vóór de *devolution*beweging van 1997 was er een *Scottish Office* (sinds 1885), een *Welch Office* (1964) en *Northern Ireland Office* (1972). Er waren ook *district territorial administrations* (gedecentraliseerde administraties), maar er waren geen rechtstreeks verkozen organen die directe politieke verantwoordelijkheid voor deze gebieden droegen. Er was dus wel al een administratieve *devolution*, maar geen politieke. De *Offices* waren onderdeel van de nationale overheid en hier ook verantwoordelijk tegenover, en dus niet rechtstreeks tegenover de bevolking van de eigen regio. Aan het hoofd van de *Offices* stond een *Secretary of State* die lid was van het nationale kabinet en speciale parlementaire procedures zorgden ervoor dat thema's in het specifieke belang van één van de regio's voldoende aandacht kregen. Het *Scottish Office* en *Secretary of State* voor Schotland hadden volgende functies: 1) administratieve zaken regelen die om historische redenen afzonderlijk in Schotland werden geregeld; 2)

13 De ‘government of Wales Act’ van 2006 gaf de Wales Assembly wel een beperkte legislatieve bevoegdheid. Op 3 maart 2011 werd bij referendum voor bijkomende bevoegdheidsoverdrachten van Westminster naar de assembly in Wales gestemd.

autonomo beleid voor Schotland maken; 3) lobby voor Schotland bij de centrale overheid. Critici van de *devolution* stellen dat de politieke *devolution* onnodig was aangezien er geen democratisch deficit bestond en dus ook geen legitimiteitscrisis voor de Britse overheid. Na de *devolution* van 1997 zijn de *Offices* en de *Secretaries of State* van zowel Schotland als Wales behouden, maar ze hebben veel minder taken en middelen dan voorheen.

Dardanelli (2005) stelt dat Europeanisering een belangrijke factor was in de vraag om *devolution* die in 1997 tot een positieve referendumuitslag leidde, wat in 1979 mislukte. Zijn onderzoek wees uit dat meer Europese integratie leidde tot een versterking van de vraag om meer regionale autonomie. Ook ander onderzoek wees uit dat het vooruitzicht op eventuele directe participatie op het Europese niveau één van de motiverende factoren was voor de *devolution* campagne in de late jaren tachtig en begin jaren negentig (Roller and Sloat 2002).

> 5.1.2. *Twee gelijktijdige evaluatieprocessen van de Schotse devolution*

In dit rapport bespreken we de herziening van de constitutionele status van Schotland die in 2007 op de agenda werd gezet door de nieuw aantredende SNP minderheidsregering. Deze regering zette met het oog op een referendum over de constitutionele status van Schotland een publiek debat op onder de naam '*National Conversation*'. De bedoeling was een evaluatie van de bestaande *devolution settlement* te maken en alle mogelijke toekomstige constitutionele statussen voor Schotland te onderzoeken. De voorkeur van de SNP ging daarbij duidelijk uit naar onafhankelijkheid, wat precies de reden was dat andere politieke partijen hun medewerking met de *National Conversation* weigerden. Het SNP initiatief zorgde echter wel voor de agendasetting van de '*Commission on Scottish Devolution*', het tweede evaluatieproces en de eigenlijke onderzoekscase in dit rapport. De unionistische partijen in het Schotse Parlement (Labour, Conservatieven en Liberaal-Democraten) hebben eind 2007, als antwoord op het SNP initiatief, een onafhankelijke onderzoekscommissie opgericht met de steun van een meerderheid in het Schotse parlement en de Labour regering in Londen. Aan het hoofd van deze Commissie stond academicus Sir Kenneth Calman, die ook zijn naam aan de Commissie gaf. De zogenaamde Calman Commissie kreeg de opdracht om de *devolution* te analyseren en aanbevelingen te formuleren om de constitutionele positie van Schotland binnen het VK te verbeteren. Omwille van de uitdrukkelijke uitsluiting van onafhankelijkheid

weigerde de Schotse SNP regering op zijn beurt medewerking met deze Commissie. Het gevolg is dat twee processen van herziening van *devolution* tegelijkertijd plaatsvonden, en dat de interactie tussen beide erg beperkt bleef. Hieronder bespreken we het strategisch handelen van de Schotse regering in het Calman proces. Dit proces is op het moment van publicatie van dit onderzoek nog niet afgerond. Zowel de coalitieregering van Conservatieven en Liberaal-Democraten in het VK als de unionistische partijen in het Schotse parlement hebben wel allen de intentie getoond om de aanbevelingen van de Commissie in totaliteit te implementeren. Een *Scotland Bill* wordt in 2011 behandeld in Westminster en Holyrood (het Britse en Schotse parlement). Deze moet die delen van de Calman aanbevelingen die nieuwe wetgeving vereisen implementeren. We focussen, parallel met de andere cases opgenomen in dit comparatief onderzoek, op twee thematische aspecten: de bevoegdheidsverdeling en intergouvernementele relaties enerzijds en de coördinatie en implementatie van het EU-beleid anderzijds.

> 5.1.3. *Initiële preferenties en agendasetting*

> 5.1.3.1. *Algemeen*

In de agendasettingsfase wordt het thema, in dit geval een herziening van de constitutionele status van Schotland, op de politieke agenda geplaatst. Hieronder bespreken we eerst de aanloop naar de ‘*Commission on Scottish Devolution*’. Vervolgens overlopen we de preferenties van de centrale spelers, namelijk de regeringspartij in Schotland (SNP) enerzijds en van de drie Britse unionistische partijen (en de verschillen tussen hun centrale partijleiding in Londen en de Schotse afdeling) anderzijds.

Deze Schotse case verschilt van de Belgische, Spaanse en Duitse case omdat de regeringspartij in de betrokken regio geen actieve speler is in het bestudeerde proces. De SNP-regering onder leiding van Alex Salmond ondersteunde de oprichting van de Commissie niet en wenste ook niet mee te werken. Hierdoor vond het hervormingsproces van de constitutionele status van Schotland dus plaats zonder actieve rol van de regering van de betrokken regio. Dit is uitzonderlijk en ook enkel mogelijk omdat de SNP-regering een minderheidskabinet is en een meerderheid van het Schotse parlement (met name de drie unionistische partijen: Labour, Libdem en Conservatieven) het hervormingsproces wel ondersteunen. Vandaar dat we

ook aandacht besteden aan de preferenties van de politieke partijen die als actieve spelers de hervorming inhoudelijk stuurden.

Een kantelpunt in de agendasetting was de overwinning van de SNP in de regionale verkiezingen van mei 2007, de derde verkiezing voor het Schotse parlement sinds haar ontstaan. De SNP haalde 47 zetels, één meer dan Labour, gevolgd door de Conservatieven met 17 en de Liberaal Democraten met 16¹⁴. De SNP regering koos als grootste partij voor een minderheidskabinet. De constitutionele status van Schotland staat erg centraal in het partijprogramma van de SNP, die een onafhankelijke Schotse staat als einddoel prefereert. In het partijprogramma is een referendum over de onafhankelijkheid van Schotland ingeschreven. Eén van de centrale programapunten die de nieuwe regering wenste uit te voeren was de organisatie van dit referendum. Ter voorbereiding hierop werd een *National Conversation* gehouden om de mogelijke constitutionele opties te bespreken. Het resultaat van de *National Conversation* was het beleidsdocument ‘*Your Scotland, Your Voice*’, gepubliceerd in november 2009, en dat drie constitutionele opties bespreekt. De oorspronkelijke planning voor het houden van een referendum in november 2010 bleek niet haalbaar door het blokkeren van de oppositiepartijen in het Schotse parlement.¹⁵ In het najaar van 2010 heeft de Schotse regering de referendumplannen definitief opgeborgen tot na de volgende regionale verkiezingen van 2011.

Het centraal stellen van het debat over de constitutionele status van Schotland door de *National Conversation* en het geplande referendum van de Schotse overheid zette de oppositiepartijen in het Schotland ertoe aan een antwoord te bieden. Wendy Alexander, toenmalig leider van Labour in Schotland, nam contact op met haar Schotse collega partij-kopstukken Annabel Goldie (Conservatieven) and Nicol Stephen (Libdem). Samen namen zij het initiatief om een unionistisch alternatief voor de *National*

¹⁴ Verder waren er nog twee zetels voor de groenen en één onafhankelijke.

¹⁵ Daarnaast is ook buiten het parlement de publieke steun voor onafhankelijkheid in 2010 gezakt naar een historisch laag punt van 27% voor onafhankelijkheid en 55% expliciet tegen (YouGov poll). Door de economische crisis van 2008 kelderde de geloofwaardigheid van de strategie om een onafhankelijk Schotland te steunen op een sterke Schotse financiële sector en inkomsten uit de olie in de Noordzee.

Conversation te lanceren. Dit initiatief mondde uit in de ‘*Commission on Scottish Devolution*’ (interview I. Mc Wirther 23 september 2010).

‘*Het constitutioneel debat stond op de agenda door de SNP en de andere partijen moesten een antwoord bieden. Wendy Alexander lanceerde het idee op St-Andrewsday in 2007 en het Schotse parlement heeft kort daarna een onderzoekscommissie in het leven geroepen. Dit is altijd beschouwd als een initiatief over de partijen en bestuurslagen heen. De leiding van de partijen in Londen hadden hier dezelfde visies op, dus er was een globaal gedeelde wil om de oefening te maken.*’ (interview Ch. Jeffery 22 september 2010).

Hoewel een aantal andere respondenten opmerken dat er ook zonder de overwinning van de SNP een evaluatie zou worden gemaakt bij de tiende verjaardag van de *devolution* in 2009 (interview V. Glynn en G. Byrne), bevestigen wel alle getuigen dat het proces van *National Conversation* een belangrijke *trigger* was voor de unionistische partijen om de commissie op te zetten.

Op 6 december 2007 vond een debat plaats in het Schotse parlement, dat in een parlementaire resolutie resulteerde om een onderzoekscommissie op te zetten met een onafhankelijke voorzitter. De regering van het VK bevestigde in januari 2008 de uitdrukkelijke steun voor deze commissie en op 25 maart 2008 stelde de *Secretary of State for Scotland* dat de nationale regering zou samenwerken met het Schotse parlement en ondersteuning zou bieden aan de werkzaamheden van de commissie. Ook de aanstelling van Sir Kenneth Calman als voorzitter werd aangekondigd en op 28 april 2008 volgden de namen van de overige commissieleden. De commissie kreeg de volgende opdracht mee:

“Het herbekijken van de provisie in de Scotland Act van 1998 in het licht van de ervaringen met het oog op het voorstellen van veranderingen in de constitutionele bepalingen die het Schotse parlement moeten toelaten om de Schotse bevolking beter te dienen, de financiële verantwoordelijkheid te verbeteren en dat tenslotte de positie van Schotland in het Verenigd Koninkrijk moet verzekeren.”¹⁶

¹⁶ Voor meer info zie de website van *Commission on Scottish Devolution*: <http://www.commissiononscottishdevolution.org.uk/>

> 5.1.3.2. *Preferenties*

De preferentie van de SNP met betrekking tot de constitutionele status van Schotland is volledige onafhankelijkheid en lidmaatschap van de Europese Unie. In haar programma en beleid als regeringspartij sinds 2007 ondersteunt de SNP het principe van een democratisch referendum waarin de Schotse bevolking zelf rechtstreeks over de constitutionele status van Schotland kan beslissen. Met het oog op zo'n referendum zijn sinds 2007 verschillende beleidsdocumenten gepubliceerd onder de verzamelnaam *National Conversation*. In augustus 2007 werd de campagne gelanceerd met de paper '*Choosing Scotland's Future*'. Er werden 50 *events* georganiseerd in Schotland met 5300 aanwezigen, een uitgebreide website met informatie, blogs van ministers en de mogelijkheid tot het plaatsen van opinies en reacties. Deze oefening is in 2009 uitgemond in een paper met als titel '*Your Scotland, Your Future*'. Hierin worden verschillende constitutionele opties voorgesteld (in concreto vier: de huidige status, de voorstellen van de Calman Commissie, *full devolution* (verregaander dan Calman) en Schotse onafhankelijkheid binnen de EU). Voor elk van deze constitutionele opties worden voor- en nadelen opgesomd met als bedoeling een leidraad voor de burgers te zijn om een weloverwogen keuze te kunnen maken in een toekomstig referendum. Opmerkelijk is de evolutie die de SNP heeft doorgemaakt sinds haar verkiezing mei 2007. Hoewel de preferentie van SNP wel degelijk onafhankelijkheid blijft, is in de finale beleidspaper erg veel aandacht besteed aan de *full devolution*-optie en werden ook de Calman aanbevelingen als potentiële constitutionele optie meegenomen. De Schotse regering stelt bereid te zijn meerdere vragen te stellen in het geplande referendum, maar de unionistische partijen zijn toch niet bereid tot medewerking.

De preferenties van de drie unionistische partijen (Labour, Conseratieven en Libdem) na een decennium *devolution* zijn gelijk in zoverre ze alledrie een evaluatie van het huidige functioneren van de *devolution settlement* nuttig achten met het oog op verbeteringen.¹⁷ Hierbij is voor alledrie de verdere regionalisering van beleidsdomeinen mogelijk, maar is ook het opnieuw centraliseren van bevoegdheden niet uitgesloten. De uitdrukkelijke wens om een verbeterde toekomst voor Schotland binnen het VK en met behoud van

¹⁷ In de verkiezingscampagne van 2007 waren zowel Labour als Conservatieven nog tevreden met een behoud van de bestaande constitutionele status. Een verschuiving in preferenties is rechtstreeks in verband te brengen met de SNP overwinning en hun *National Conversation*.

de zogenaamde *Social Union* uit te tekenen was de gemeenschappelijke basis waarop de Calman commissie haar werkzaamheden zou baseren. Het is wel zo dat bij de drie ondersteunende partijen naast deze gemeenschappelijke basis uiteraard wel andere preferenties bestonden over de concrete invulling. Hierbij zijn ook de partijposities met betrekking tot devolution in het verleden niet onbelangrijk. De citaten hieronder geven de nuanceverschillen tussen de drie SWP's weer.

Om het standpunt van de Conservatieven te kaderen is hun historische positie tegenover de *devolution* van belang. De partij leidde de neen-campagne in het referendum van 1997. Maar hun positie is doorheen de tijd gewijzigd. *'Vanaf het moment dat het referendum besliste dat er een Schots parlement zou komen, wisten we dat we niet achteruit moesten kijken. We hebben ons neergelegd bij de democratische wil van de bevolking en hebben meteen beslist om als partij mee te vechten voor politieke vertegenwoordigers in het Schotse parlement.'* (interview D. McLathie 23 september 2010).

Tien jaar later zijn de Schotse Conservatieven niet meer tegen *devolution* en zijn ze bereid om met Calman een evaluatie te maken die nog wat verder gaat in bevoegdheidsoverdracht. Het is wel belangrijk om de verschillende opinies van de partij in Schotland en de rest van het VK in het achterhoofd te houden.

'Calman ging over hoe devolution beter zou kunnen werken. En niet a priori over extra bevoegdheidsoverdrachten naar Schotland. Dit is de visie van de Conservatieven in Schotland. Verschillende Conservatieven in Engeland zouden vandaag nog steeds het Schotse parlement willen afschaffen. De centrale partijleiding heeft erg weinig aandacht voor wat er in Schotland en Wales gebeurt. In het beste geval hebben ze een neutraal, negerend en stilzwijgend tolererend visie. Historisch zijn de Conservatieven de meest centralistische partij van de unionistische partijen in het VK. Zeker in de periode van 1979 tot aan het tweede succesvolle referendum.' (interview Conservatief MSP D. McLathie 23 september 2010).

Het standpunt van de Liberaal-Democraten bevindt zich in de ordening van de Unionistische partijstandpunten over *devolution* aan het andere uiterste. *'De Schotse Libdems zouden graag nog wat verder gegaan zijn dan Calman, maar het is een stap in de goede richting. Onze visie is dat we niet via een big bang dingen moeten veranderen, maar geleidelijk, wat Calman dus doet. We zouden een betere en verregaandere verdeling van financiële bevoegdheden en verantwoordelijkheden willen zien. Maar ook het wettelijk kader aanpassen, om de bevoegdheden echt over te dragen door wat meer federale kenmerken in het Britse systeem te brengen. Een echte*

verdeling van soevereiniteit dus, die vandaag in het VK juridisch niet is vastgelegd.' (interview J. Wallace 23 september 2010).

Het partijstandpunt van de Liberaal-Democraten kreeg vorm door de *Steel Commission*, die in 2006 voor de Schotse Libdem conventie een evaluatie van de *devolution* maakte en de voor hen ideale toekomstige federale constitutionele status voor Schotland beschreef. Ze ijveren voor een geschreven grondwet en echte federale instellingen waarbij de constitutionele rechten van de verschillende federale naties en regio's van het VK worden erkend en gegarandeerd (Steel commission 2006).

Een tussenpositie wordt ingenomen door Labour. Deze partij was een belangrijke sturende kracht achter de constitutionele conventie (zie 5.1.1.) en de Labouroverwinning in 1997 zorgde in de eerste plaats voor de *Scotland Act*. In het verkiezingsprogramma voor de Schotse verkiezingen van mei 2007 stonden geen nieuwe initiatieven met betrekking tot de constitutionele status van Schotland ingeschreven, maar toch was het Labour die een belangrijke initiërende rol heeft gespeeld voor de oprichting van de Calman Commissie.

'De idee bestond dat het goed was om na 10 jaar devolution een soort evaluatie te maken. En uiteraard was er de SNP die een minderheidsregering vormde en dat het debat over de constitutionele status van Schotland breder gevoerd moest worden dan de enge visie die SNP had in haar National Conversation.' (interview labour MSP P. McNeill 22 september 2010).

Labour wordt als partij het sterkst uitgedaagd door de SNP, precies omdat ze rond sociaal-economische aspecten gelijkaardige preferenties hebben en dus dezelfde potentiële electorale achterban delen. Na twee ambtsperiodes werd Labour erg nipt verslagen door SNP in de verkiezingen van 2007. De relatie tussen de Schotse partijafdeling (die naar de oppositie werd verbannen) en de partij in Londen (die wel nog bestuurde) was soms moeilijk. Dit werd ook duidelijk door het terugfluiten van Wendy Alexander door Gordon Brown nadat ze gesuggereerd had om het referendum te laten doorgaan (interview D. Edward 23 september 2010). De Schotse Labour afdeling verwijt de SNP in haar oppositiestrategie geobsedeerd te zijn door onafhankelijkheid en overheidsmiddelen te gebruiken voor propaganda (interview P. McNeill 22 september 2010).

> 5.1.3.3. *Attitude*

De attitude van de SNP regering was vanaf de agendasettingsfase erg conflictueus. De houding van de centrale actor in deze studie krijgt vorm als

reactie op de gebeurtenissen en attitudes van de andere actoren, namelijk de nationale Labour regering, maar ook de Schotse unionistische partijen.

Bij de SNP verklaart men: *‘De SNP was al 18 jaar campagne aan het voeren over dit issue en dit was de eerste verkiezing ooit die we wonnen. Het was dus een historisch moment. Ook al weten we zeer goed dat niet iedereen in Schotland zich aansluit bij onze visie en preferenties. We wilden graag een regeringscoalitie, maar niemand was bereid. De enige echte mogelijke coalitiepartner waren de Libdems, maar zij weigerden met ons te onderhandelen, precies omwille van een voor ons centraal aspect, namelijk een referendum over onafhankelijkheid. Ook samenwerking met andere partijen over constitutionele kwesties is daarom erg moeilijk. En voor SNP was dit zo’n centraal punt, dat we dit niet wilden opgeven. We waren erg bereid om te onderhandelen en stelden ons flexibel op. Zo stelden we voor om verschillende vragen te stellen tijdens het referendum, dat algemeen over de constitutionele status van Schotland kon gaan. We waren dus open om hierover te onderhandelen, maar dat waren andere partijen niet.’* (interview 21 september 2010: A. Allan).

De SNP regering als actor heeft een erg non-coöperatieve houding aangenomen vanaf de agendasettingsfase. Hoewel ze formeel verklaren aan te moedigen dat ook andere partijen het debat over de constitutionele status van Schotland voeren, weigeren ze voor de motie van het Schotse parlement te stemmen die de Calman commissie opricht. De reden hiervoor is de uitdrukkelijke taakomschrijving van de commissie om *devolution* te evalueren en verbeteringsvoorstellen te formuleren die de status van Schotland binnen het VK verbeteren. Omdat de optie van onafhankelijkheid dus a priori werd uitgesloten, was de bereidheid van de SNP regering om mee te werken, informatie uit te wisselen en een compromis te bereiken minimaal.

‘We verwelkomen Calman en het feit dat andere partijen dit vandaag ook bediscussiëren. We hadden nooit een commissie gehad als wij de verkiezingen niet hadden gewonnen. Het is uiteraard geen toeval dat de beide gebeurtenissen elkaar zo snel opvolgden.’ (interview 21 september 2010: A. Allan).

Vandaag is er geen enkele partij die de status quo nog een optie vindt. Op die manier is de SNP als actor er dus wel degelijk in geslaagd om de constitutionele positie van Schotland op de agenda te plaatsen en ook de standpunten van de andere partijen te doen wijzigen. Maar tot samenwerking is het nog niet gekomen. (interview 21 september 2010: A. Allan).

‘De unionistische partijen zullen altijd erg voorzichtig blijven met de mate waarin ze samenwerken met de SNP, zolang deze vasthoudt aan onafhankelijkheid. Er is een erg belangrijke historische drive achter die samenwerking gewoon erg moeilijk maakt.’ (interview D. Crawley 20 september 2010)

De gemeenschappelijke vijand, SNP, zette de drie andere partijen er wel duidelijk toe aan om erg coöperatief samen te werken en een degelijk alternatief te bieden. *‘De bedoeling was om een alternatief te bieden voor het ééntonige debat dat de SNP government opzette. Het was een initiatief van de drie partijen gemeenschappelijk. Je moet dit ook zien in de Britse traditie waar samenwerking tussen partijen niet de norm is, precies omdat we coalitieregeringen niet gewoon zijn. Als het dan wel gebeurt moet het een gemeenschappelijke visie zijn en een compleet compromis bieden.’ (interview D. McLathie 23 september 2010)*

Met betrekking tot de aspecten bevoegdheidsverdeling en intergouvernementele relaties was in de agendasettingsfase nog niet meteen duidelijk waar de Calman commissie zou stranden. Het behoorde tot de expliciete taak van de commissie om verbeteringen aan de bestaande bevoegdheidsverdeling te suggereren, waarbij het behoud van de Britse Unie vast stond. Onlosmakelijk waren de intergouvernementele relaties hiermee verbonden, die met de komst van asymmetrische regeringen voor nieuwe uitdagingen stonden (Cairney 2010) Met betrekking tot bevoegdheidsverdeling en intergouvernementele relaties is de SNP preferentie van onafhankelijkheid hiermee compleet onverzoenbaar.

Toch zien we in de praktijk een pragmatische SNP regering in het aanknopen van intergouvernementele relaties sinds haar aantreden in 2007. De explosiviteit en vijandigheid die vele hadden verwacht in interbestuurlijke relaties na 2007 bleef echter grotendeels uit (Trench 2008, 2009).{ De SNP regering heeft ervoor gekozen om ‘de regels van het spel’ te aanvaarden en heeft dus een grote bereidheid getoond om op korte termijn samen te werken met de nationale overheid, precies om een grotere Schotse inbreng te hebben (zowel in binnenlandse als Europese dossiers). Onderzoek bevestigt de Schotse ambities om zichtbaar te zijn, in het VK en in Europa (Cairney 2009, Keating 2010). De SNP regering ijvert voor een activering en formalisering van de bestaande structuren van interbestuurlijke relaties in het VK en dus niet alleen in de *JMCEurope* (wat vanuit de sterke Europagerichtheid van SNP logisch is). Hiermee ondersteunen ze ook een principe dat ze voorheen als oppositiepartij verwierpen. Dit is het principe dat met betrekking tot EU posities er wel samenwerking is met de regionale regeringen, maar de confidentialiteit centraal staat, en daarmee ook de mogelijkheid tot parlementaire controle verdwijnt. Deze pragmatische en confidentiële houding van de SNP is erg opmerkelijk, maar heeft toch niet

tot een toenadering gezorgd met de Labour regering of de Schotse unionisten in de fase van agendasetting in deze case.

> 5.1.3.4. *Multi-level focus*

De visie van de SNP regering over de toekomstige constitutionele status van Schotland en het strategisch handelen hierover, heeft een sterke focus op de EU. Er is bijzonder veel aandacht voor de gevolgen van de verschillende constitutionele opties voor de relaties in de meerlagige bestuurscontext, zowel binnen het VK, maar ook als onafhankelijke lidstaat van de EU. Al in de fase van agendasetting staat de Europese inbedding als best mogelijke constitutionele optie centraal. Er wordt veel aandacht besteed aan het Europese thema, maar diepgang ontbreekt grotendeels in de uitwerking van de voorstellen. De verschillende SNP beleidsdocumenten in het kader van de *National Conversation* hebben weinig oog voor eventuele praktische of juridische problemen waarop hun voorstellen kunnen stuiten. Eén daarvan is het potentiële toekomstige Schotse lidmaatschap van de Europese Unie (Trench 2009).¹⁸

Ook met betrekking tot de aspecten bevoegdheidsverdeling en intergouvernementele relaties is de SNP zich erg bewust van de beperkingen van de huidige constitutionele status. Ook al is Schotland vandaag al bevoegd voor belangrijke domeinen als visserij, een groot deel van de besluitvorming hierover gebeurt in Europese fora. Europees beleid wordt door de beleidsmakers in Londen in de eerste plaats als buitenlands beleid beschouwd, wat in de bevoegdheidsverdeling onder de *reserved powers*, exclusieve bevoegdheid van Londen ressorteert.

De problematiek van bevoegdheidsverdeling en deze van intergouvernementele relaties zijn met elkaar verbonden. Dit was ook een vaststelling bij de initiële werkzaamheden van de Calman Commissie. Zowel door bevoegdheidsoverlappingen als door Europeanisering en globalisering kan niet over de constitutionele status van Schotland binnen het VK worden gesproken zonder de intergouvernementele en interparlementaire relaties onder de loep te nemen. Precies daarom werd een werkgroep opgericht die deze relaties zou bespreken onder leiding van Jim Wallace.

Bij de SNP drukt men het eigen strategisch handelen in de meerlagige bestuurscontext als volgt uit: *'We willen een Schotse minister die de leiding neemt in zaken die voornamelijk Schots belang inhouden, ook wanneer ze*

¹⁸ Door het ontbreken van precedentes waarbij afgescheurde Europese regio's zelfstandige lidstaten worden bestaat hierover onduidelijkheid.

in Europa worden behandeld. Het probleem vandaag is dat er in Westminster een cultuur heerst dat ze alle macht in handen hebben en er te weinig rekening wordt gehouden met Schotland. Onze ideale oplossing is onafhankelijkheid en tot we daar zijn moet er echt een input zijn van Schotland in nationale EU-standpunten. En de leiding door Schotse minister voor bijvoorbeeld visserij, uiteraard in samenwerking met de andere regionale en nationale ministers. Het kan roteren...of flexibel worden afgesproken. Eigenlijk is het in het voordeel van alle partijen omdat de expertise van de devolved administrations nodig is en finaal is het toch in het globale Britse belang. Het probleem vandaag is dat sommige UK ministers weigeren een Schotse minister het woord te laten nemen, ook al moeten ze zelf vroeger weg en is er geen enkele andere minister aanwezig. En dit is een probleem in cultuur, mentaliteit en vertrouwen. En dit is niet compleet nieuw sinds de SNP aan de macht is. Ook vroeger onder congruente regeringen gebeurden dit soort zaken.' (interview S. Getthins 21 september 2010).

'Ik heb wel de indruk dat het moeilijker werd voor de administratie in Schotland na 2007 om een even open relatie te hebben als ervoor. Dat kan ook zijn omdat de huidige regering veel grotere ambities had m.b.t. de EU dan de vorige. De vraag is of niet elke Scottish administration een push-back zouden ervaren vanuit Londen als ze zo actief probeerden te zijn in een domein waar veel exclusief VK materie is. En dat het dus niet noodzakelijk met SNP op zich te maken heeft. Het is heel moeilijk om hier meteen conclusies aan te verbinden. Ik denk wel dat het duidelijk is dat het ontbreken van politieke links niet hielp om het vlotter te doen verlopen. Van het begin was de SNP government erg gedecideerd om actief te zijn in EU aspecten en dit werd niet echt hartelijk onthaald in Londen.' (interview V. Glynn en G. Byrne 21 september 2010).

> 5.1.4. **Beleidsformulering en besluitvorming**

> 5.1.4.1. **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. De SNP deed dit door de *National Conversation* en de paper *Your Scotland, Your Future* van november 2009. Het SNP project eindigt naar alle waarschijnlijkheid bij de fase van beleidsformulering. De voorziene planning was om de besluitvorming bij de Schotse bevolking te leggen door een referendum over onafhankelijkheid. Om dit te kunnen organiseren is een meerderheid in het Schotse parlement nodig, dewelke de SNP regering niet vindt. Het tweede gelijklopende

proces, dat van de unionistische SWP's, kent wel een fase van beleidsformulering en besluitvorming. Deze krijgen vorm in de werkzaamheden van de Calman commissie. Aangezien hiervoor steun van de drie grote SWP's bestaat, is de besluitvorming eigenlijk gebeurd op het moment van de formulering van de aanbevelingen. De regeringswissel op het nationale niveau, van Labour naar een coalitie met Liberaal-democraten en Conservatieven in 2010, veranderde niets aan de intentie van alle betrokken actoren om de geformuleerde aanbevelingen integraal uit te voeren. De finale aanbevelingen van de Calman commissie enerzijds (*Commission on Scottish Devolution 2009*) en de constitutionele dialoog van de SNP regering anderzijds (*Scottish Government 2009*) tonen duidelijk de verschillende initiële doelstellingen van beide processen. De geprefereerde uitkomst van de Schotse overheid is onafhankelijkheid, wat precies expliciet wordt uitgesloten in de Calman aanbevelingen.

We bespreken hieronder het strategisch handelen van de SNP regering met betrekking tot de Calman commissie, haar werkzaamheden en het finale rapport met beleidsaanbevelingen. De focus ligt op de aspecten bevoegdheidsverdeling en intergouvernementele relaties.

Het is eerder vreemd en uitzonderlijk dat een binnenlandse staats hervorming wordt geïnitieerd en onderhandeld door de samenwerking tussen de nationale regering en de oppositie in de betrokken regio. Institutioneel is dit mogelijk omdat enerzijds de Schotse regering niet op een meerderheid in het Schotse parlement kan rekenen en anderzijds een gewone meerderheid in Westminster volstaat om de juridische basis voor de Schotse constitutionele positie, de *Scotland Act*, te wijzigen. De *Scotland Act* is reguliere parlementaire wetgeving, maar de legitimiteit van deze *devolution acts* is wel groot aangezien ze allen per referendum werden goedgekeurd. In enkele jaren tijd werden verschillende wijzigingen doorgevoerd, wat gezien de lengte en inhoud van de *devolution acts* te verwachten was.¹⁹

¹⁹ In internationaal comparatief perspectief valt de flexibiliteit en relatieve laagdrempeligheid van constitutionele wetgeving in het VK op. Anderzijds is de juridische afdwingbaarheid van de Britse constitutionele settlement erg beperkt. Juridisch gezien kan Westminster nog steeds wetgeving maken over die domeinen die geregionaliseerd zijn. Dit zal in de praktijk niet gebeuren zonder instemming van het Schotse parlement volgens de *Sewel Convention*.

De Commissie werkte op de klassieke manier voor Britse soortgelijke onderzoekscommissies, namelijk eerst erg ruime getuigenissen en data verzamelen, om vervolgens een interim rapport te publiceren (in december 2008) waarop een finaal rapport met aanbevelingen volgde in juni 2009 (Trench 2009). De politieke actoren vertrouwden de taak van beleidsformulering dus toe aan een ‘onafhankelijke’ groep van experts en vertegenwoordigers van de partijen. De commissie telde vijftien leden, die omwille van hun persoonlijke expertise werden geselecteerd. De commissieleden zijn formeel geen vertegenwoordigers van de organisaties (politieke partijen, universiteiten, middenveld) waarmee ze verbonden zijn. Van de vijftien leden zijn er zes met een partijpolitieke functie, twee voor elk van de drie grote SWP's²⁰. Er werd echter geen ruimte voorzien voor leden met een partij-politieke SNP-link. Dit is uiteraard niet toevallig, maar te verklaren door het ontbreken van SNP steun voor de oprichting van de onderzoekscommissie in de eerste plaats. De selectie van de leden van de Calman commissie gebeurde redelijk intransparant. Er waren geen formele procedures voor de samenstelling of de te volgen werkwijze. Een commissielid getuigt: *‘Het zijn de Schotse leiders van Libdem, Labour en Conservatieven, samen met de administratie uit Londen die de lijst in overeenstemming hebben vastgelegd. Ik ben gevraagd door de Schotse partijleiding.’* (interview J. Wallace 23 september 2010).

Ook voor het oproepen van getuigen of experts ontbraken duidelijke criteria. Een expert in de commissie getuigt: *‘Het aanstellen van de experts en getuigen is alles behalve transparant gebeurd. Het enige waar Calman echt een eigen adviesgroep over had was financiën, precies omdat dit het meest controversiële aspect was. Ze wilden een groep van onafhankelijke experts die zouden kunnen helpen legitimeren waar hun aanbevelingen vandaan kwamen. Ik ben zelf gevraagd door de secretaris, Jim Callagher, en denk dat de anderen op een gelijkaardige manier benaderd zijn. Er is zeker een poging gedaan om een gebalanceerde samenstelling te bekomen. Het hele Calman process was een project van de unionisten, maar het is niet correct (of te simplistisch) om te stellen dat de experts daarom ook een groep unionisten waren. Een aantal mensen, zoals*

²⁰Voor Labour Murray Elder en Colin Boyd, beide leden van het *House of Lords*. Voor de Conservatieven James Selkirk en Jamie Lindsay, beide leden van het *House of Lords*. Voor de Liberaal-Democraten tenslotte Jim Wallace (*House of Lords*) en Audrey Findlay (secretaris Libdem).

ik, waren wel degelijk adviseur voor zowel Calman als National Conversation. Hoewel het grootste deel van de academici en adviseurs in één van beide stromingen hoort.’ (interview Ch. Jeffery 22 september 2010)

De werkwijze van de Commissie heeft zich geleidelijk aan ontwikkeld. De basisassumptie was het behoud van de Unie. Er was wel een globale agenda, maar de conclusies lagen niet op voorhand vast. Maar er waren geen verborgen instructies over wat wel en niet kon (interview D. Edward 23 september 2010).

Er was een nauwe samenwerking met de parlementen en er werden verschillende hoorzittingen georganiseerd, met experts en de bevolking. Op basis van al het verzamelde materiaal, de getuigenissen en de expertise van de leden, werden een aantal aanbevelingen geformuleerd. Halfweg werd een eerste deelrapport gepubliceerd. Hierin was al een blauwdruk van het finale rapport te vinden. Hierop kon dan worden gereageerd door de betrokken parlementen.

Volgens de secretaris, Jim Callaghan, heeft de Commissie erg onafhankelijk kunnen werken. Dit heeft in de eerste plaats te maken met het vooraf afgestemde compromis om binnen bepaalde lijnen aanbevelingen te doen. Het aantal mogelijke bijkomend te regionaliseren bevoegdheden is beperkt en het meest controversiële deel was dan ook de financiering, waar een responsabilisering gewenst bleek. De werking van Calman ging vlot, precies omdat de SWP's allen het bestaan van *devolution* aanvaardden en een revisie nodig achtten waarbij de autoriteit van Calman als neutraal academicus een belangrijke rol speelde. Het was een erg goed werkend systeem en een compromis werd bereikt zonder machtsstrijd, belangenconflicten of zelfs stemmingen. (interview J. Callaghan 20 september 2010).

Het was ook uitdrukkelijk de bedoeling om alleen op de relatie tussen Schotland en het VK te focussen, wat een globale verregaandere hervorming uitsloot. Een formalisering naar meer federale staatsordening voor het VK in totaliteit is nooit besproken in de commissie. Juridisch afdwingbare, meer geformaliseerde intergouvernementele relaties zijn moeilijk realiseerbaar in het VK door het ontbreken van *devolution* voor Engeland. De complete disproportie van de entiteiten in het VK maken het onmogelijk om tot federale instellingen of een federale constitutie te komen. (interview Ch. Jeffery 22 september 2010) (interview D. Edward 23 september 2010).

‘Wat mij verbaasde was dat het proces volledig politiek neutraal was. Er waren drie subgroepen die diverse thema's behandelden. De eerste ging over financiële aspecten. Ik leidde de groep over functies en bevoegdheden. De derde ging over interbestuurlijke relaties, onder leiding van Jim Wallace. Op het einde van de rit was er geen enkele afwijkende

stem. Het was zelfs geen compromis, het was een akkoord!’ (interview D. Edward 23 september 2010)

Op het moment van de start van Calman was het nog niet duidelijk dat uiteindelijk heel wat aandacht naar intergouvernementele relaties zou gaan. Maar bij de bespreking van andere aspecten kwam het dikwijls bovendien. Dit is veel belangrijker geworden op momenten van incongruentie tussen de regeringen in Londen en Edinburgh. Precies daarom zijn hierover een aantal aanbevelingen gemaakt (interview J. Callagher 20 september 2010).

Met betrekking tot bevoegdheidsverdeling en intergouvernementele relaties zijn de basisassumpties van de *devolution* behouden gebleven, het resultaat is dus sterk padafhankelijk. *‘Al snel bleek dat er niet veel mis was met de originele bevoegdheidsverdeling. Als je ervan uitgaat dat de unie moet worden gecontinueerd en specifiek dat er een voorafgaand akkoord was over het behoud van een ‘Social Union’ waren de marges waarbinnen wijzigingen mogelijk waren redelijk klein’ (interview D. Edward 23 september 2010).*

De belangrijkste aanbevelingen van de Commissie waren de volgende:

- Bevestiging van de steun voor een “*Social Union*” die het gehele VK verbindt met behoud van gemeenschappelijke sociale rechten en verantwoordelijkheden die deze unie kenmerken.
- Meer contacten en samenwerking tussen de parlementen in Holyrood en Westminster, met een gemeenschappelijke permanente parlementaire commissie die over dit thema werkt.
- Een herziene aanpak van de bestaande praktijken in intergouvernementele relaties in het VK. De bestaande samenstellingen van de JMC’s (plenair, binnenlands en Europees) moeten meer systematisch en geformaliseerd werken. Daarnaast wordt een uitbreiding met een nieuwe ‘financiële ‘JMC’ aanbevolen, gebaseerd op de tweejaarlijkse bijeenkomsten van de ministers van financiën die vandaag nog buiten het JMC kader plaatsvinden.
- Kleine aanpassingen aan de legislatieve bevoegdheden van het Schotse parlement, zowel een uitbreiding van de regionale

bevoegdheden als een opnieuw overhevelen van nu regionale bevoegdheden naar Westminster.

- De uitbreiding van fiscale en financiële bevoegdheden van het Schotse parlement. Uitgebreidere belastingsbevoegdheden zouden het Schotse parlement verantwoordelijk maken voor de inning van ongeveer een derde van de regionale uitgaven en daarnaast een beperkte Schotse bevoegdheid om te lenen.

Globaal zijn de wijzigingen aan de constitutionele status van Schotland in de Calman aanbevelingen met betrekking tot bevoegdheidsverdeling en intergouvernementele relaties redelijk minimaal. Het regionaliseren van volgende bevoegdheden wordt voorgesteld: controle over airguns, de regulering van de Schotse parlementsverkiezingen, snelheidsbeperkingen en alcohollicenties voor bestuurders. Daarnaast worden er hernationaliseren aanbevolen voor volgende aspecten: voedsel etikettering, onvermogensverklaringen voor bedrijven, definitie van 'charity' en 'charitable purpose' en het herstellen van de bevoegdheid van Westminster op de controle van beroepen in de gezondheidszorg.

De Commissie maakte dus de keuze om de bestaande bevoegdheidsverdeling, zoals ze in 1998 werd geïmplementeerd, te behouden en koos er dus niet voor om grote strategische wijzigingen aan te bevelen. Mogelijke grotere constitutionele wijzigingen zoals controle van het Schotse parlement over de Schotse constitutie²¹, het beter afstemmen van bevoegdheidsverdelingen in de sociale zekerheid²² en het geven van regionale hefboomen om het economisch beleid²³ vorm te geven, bleven uit (Trench 2009). Het Calman rapport is dus geen innovatieve nieuwe visie op

²¹ Over de belangrijkste aspecten van de Scotland Act heeft het Schotse parlement geen bevoegdheden.

²² Er zijn problemen mogelijk door interacties tussen het voornamelijk distributieve karakter van de regionale aspecten van de sociale zekerheid (gezondheid, huisvesting, persoonlijke sociale diensten) en herverdelende aspecten zoals de uitkeringen in de sociale zekerheid die niet geregeionaliseerd zijn. Toch werd niet geopteerd voor een homogenisering van bevoegdheidspakketten in de sociale zekerheid. Eventuele problemen moeten worden opgelost door de versterking en formalisering van intergouvernementele relaties, die Calman wel uitdrukkelijk opneemt.

²³ De Calman aanbevelingen blijven vasthouden aan een eengemaakte Britse economische markt.

devolution of een grondige herziening van de bouwstenen van *devolution*. Er is wel een bevoegdheidsuitbreiding, maar zeker geen *devolution max* (Trench 2009).

In veel gevallen is er een rol voor de regionale administratie weggelegd in de fase van beleidsformulering. De Schotse administratie getuigt dat sinds de verkiezing van SNP in 2007 er op een meer systematische manier naar de constitutionele *settlement* is gekeken en hier ook extra middelen voor uitgetrokken werden in de regionale administratie. *‘Het was duidelijk dat de constitutionele ambitie van de SNP government verschillend was en dit ook consequenties had voor de werking van de constitutional unit in Edinburgh. We werkten hiervoor ook dagelijks samen met de Scotland Office en mensen in Londen. Via hen worden ook alle samenwerking met Whitehall departementen geregeld. De Scotland Act bevat flexibele mechanismen, zowel voor executieve als legislatieve bevoegdheden en taken. Het is geen statische constitutionele setting. Met het aantreden van SNP was op dat moment ook een splitsing in het team omdat er een nieuwe unit kwam die de White Paper schreef en die later zich bezighield met de National Conversation en het wetsvoorstel van het referendum. In dezelfde periode werd de Calman commissie opgezet, maar de samenwerking hiermee was eerder minimaal.’* (interview V. Glynn en G. Byrne 21 september 2010).

Precies omdat de Schotse administratie als voornaamste prioriteit de *National Conversation* had, was er een belangrijke rol weggelegd voor de administratie in Londen (eerder dan voor de administratie in Edinburgh) in de fase van beleidsformulering. Het ministerie van justitie in Londen speelde een centrale rol. De algemeen secretaris *devolution*, Jim Callaghan, was de drijvende kracht achter de commissie (interview Ch. Jeffery 22 september 2010).

> 5.1.4.2. *Attitude*

De fase van beleidsformulering en besluitvorming worden hier samen besproken en loopt vanaf de oprichting van de Calman Commissie tot aan het finale rapport met aanbevelingen. Hoewel er na verloop van tijd wat meer communicatie en informatie-uitwisseling bestond tussen de SNP-regering enerzijds en de Calman-commissie anderzijds, nam de Schotse minderheidsregering globaal nog steeds een erg conflictueuze houding aan. De actor, de SNP regering, was niet rechtstreeks betrokken bij de commissiewerkzaamheden. Er waren geen leden met een SNP-partijlink en ook de onafhankelijke experts hadden in de meeste gevallen geen

gedeelde preferentie voor onafhankelijkheid met Schotland. Vanuit de commissie kwam op verschillende momenten de vraag voor samenwerking met SNP ministers, een aanbod dat door SNP werd afgewezen.

‘Onze regering wilde niet deelnemen omdat het centrale uitgangspunt het behoud van de constitutionele status binnen de unie was, wat niet het centrale beleidsobjectief van de SNP is. Daarnaast wensten ze ook niet mee te werken omdat het huidige regeringsbeleid zou worden geëvalueerd door de zogenaamde onafhankelijke commissie, die eigenlijk een orgaan van de nationale regering in Londen is.’ (interview V. Glynn en G. Byrne 21 september 2010).

‘Er is een grote discussie geweest over hoeveel medewerking onze administratie zou leveren. In het begin was het idee dat we wel op informatieve vragen van Calman zouden antwoorden, maar onze eigen National Conversation zouden houden. Als Schots ambtenaar had ik wel wekelijks informeel contact met de Londense administratie van de Commissie om de planning en agenda te kennen. Daarnaast hebben we ook formele schriftelijke bijdragen geleverd aan de Commissie en is Minister Russel ook gaan getuigen. Dit was een beleefde ontmoeting, maar leverde niet veel nieuws op. De visie van de regering was dat het resultaat toch erg ver van de preferenties van de SNP zou liggen en dus verkoos ze meer energie te steken in het eigen open proces van National Conversation.’ (interview V. Glynn en G. Byrne 21 september 2010).

Op 7 mei 2008 stuurt de voorzitter van de Commissie, Sir Calman, een brief naar Schots minister-president Salmond met de vraag voor medewerking en input van de Schotse overheid in de commissiewerkzaamheden (Sir Calman 2008). In deze brief stelt Sir Calman ook dat de Commissie de werkzaamheden en resultaten van de *National Conversation* zal bestuderen. Hij vraagt concreet dat Salmond en zijn ministers hun visies en ervaringen willen delen met de commissie, zelf bijdragen in te dienen en persoonlijk te komen getuigen. Daarnaast vraagt hij de medewerking van de administratie in de levering van actuele data. Hij stelt dat hij begrijpt dat de administratie professionele loyautéit aan de ministers verschuldigd zijn, maar vraagt van hun grote expertise te kunnen gebruikmaken. Sir Calman sluit de brief af met de vraag voor een persoonlijke ontmoeting om de werkzaamheden van de Commissie te bespreken.

Op 22 mei 2008 antwoordt Alex Salmond en benadrukt dat de Schotse overheid het parlementaire voorstel tot oprichting van de commissie niet heeft ondersteund. Salmond stelt dat de commissie aanbevelingen zal maken die uitdrukkelijk de positie van Schotland binnen het VK bevestigen. Door onafhankelijkheid uit te sluiten is naar zijn mening de commissie minder open dan de eigen *National Conversation*, die alle constitutionele

opties in overweging neemt. Salmond nodigt de Calman-commissie uit om een bijdrage te doen in de *National Conversation* en zo een potentiële derde constitutionele optie te vormen in het toekomstige referendum over de constitutionele toekomst van Schotland. Salmond stelt dat de visies van de Schotse regering en ministers te vinden zijn in de paper '*Choosing Scotland's Future*' en dat de visies van zijn partij over deze zaken welbekend zijn. Hij stemt toe dat de Schotse administratie antwoorden formuleert op de vragen van de commissie, maar dat de prioriteit wordt gegeven aan ondersteunen van de Schotse regering.

Er is ook communicatie geweest in de zomer van 2008 tussen het secretariaat van de commissie (Paul Ket) en het hoofd van het *National Conversation Team* (Donald Cameron) waarbij op de concrete vragen van de commissie werd geantwoord door de Schotse administratie. Daarnaast heeft het hoofd van het secretariaat van de commissie een bijdrage aan de *National Conversation* gedaan met een overzicht van de werkzaamheden van de commissie tot op dat moment, in augustus 2008 (Ket 2008). Concreet wordt in deze bijdrage verwezen naar de overlap die tussen het werk van de commissie en de *National Conversation* bestaat, met name in hoofdstuk twee over mogelijke aanpassingen aan de huidige *devolution* status.

Er komt opnieuw een vraag tot medewerking aan Salmond in augustus 2008. Voorzitter Calman is dankbaar voor de samenwerking met het *National Conversation* team, maar vraagt uitdrukkelijk een ontmoeting met minister-president Salmond. Het antwoord van Salmond in oktober 2008 is redelijk direct zoals onderstaand fragment aantoont:

'Ik denk niet dat het veel zin heeft om elkaar te ontmoeten in dit stadium. Ik heb mijn ambtenaren de toestemming gegeven om contact op te nemen met de jouwe omdat de National Conversation van de Schotse regering graag alle aspecten en visies meeneemt. Dat is een belangrijk verschil met de erg beperkte opdracht van uw commissie. Tenzij de commissie op eenzelfde open en alomvattende manier werkt zoals de National Conversation, twijfel ik eraan of een discussie tussen ons nuttig kan zijn.'

In december 2008 en januari 2009 schreef Calman opnieuw naar Salmond met de vraag om een reactie op het interim rapport van de commissie. Tegelijkertijd is er opnieuw een reeks vragen die Paul Ket van het commissiesecretariaat stelt aan de *National Conversation Team*.

In april 2009 antwoordt Minister Russell, minister voor cultuur, buitenlands beleid en constitutie in de SNP regering, op een vraag van de commissie dat hij bereid is om de medewerking van zijn administratie te verlenen en te antwoorden op concrete vragen. Daarnaast is hij ook bereid om zelf de bevindingen van de *National Conversation* toe te lichten en op zoek te gaan naar gemeenschappelijke aspecten (Russell 2009).

De conclusie van de *National Conversation* was dat alleen onafhankelijkheid de voordelen biedt die Schotland nodig heeft om optimaal te kunnen functioneren als een natiestaat en er worden verschillende tekortkomingen in de Calman aanbevelingen aangehaald. Toch moet worden gesteld dat er belangrijke ontwikkelingen merkbaar zijn in de visie van de SNP doorheen de jaren. De grote aandacht die in *'Your Scotland, Your Voice'* wordt besteed aan de zogenaamde *'full devolution'* optie is opmerkelijk. De opiniepeilingen destijds tonen aan dat een meerderheid van de Schotse bevolking onafhankelijkheid niet ondersteunt en dit was zeker ook een ondersteunend argument om een stapsgewijze strategie naar het finale einddoel te kiezen. Deze strategie werd ook in andere onderzoekscases opgemerkt. Zowel de Catalaanse (CiU, ERC en IC-V) en Belgische (Volksunie) NSWP's met regionalistische agenda hebben dit soort gradualistische strategieën in het verleden al verkozen. Daarnaast is ook de keuze voor een referendum met verschillende constitutionele opties, waaronder Calman, een indicatie van een veranderde visie van de SNP en een iets coöperatievere houding.

In parlementaire comités in Westminster werden ook debatten gevoerd over de revisieprocessen van de *devolution*, die zowel in Schotland als in Wales plaatsvonden. In januari 2010 werd het rapport van het justitiecomité van the House of Commons *'Devolution, a decade on'* voorgesteld. Het Comité over Schotse zaken publiceerde een visie in *'Scotland and the UK: cooperation and communication between governments'*. Hiervoor waren er waren verschillende prominente getuigenissen, onder andere ook door Alex Salmond en Jim Callagher (*director-General for Devolution in the Cabinet Office and Ministry of Justice*).

Gezien de erg verschillende visies van de politieke SWP's in Schotland is het toch opmerkelijk dat een sterke consensus werd gevonden. De visies van *devolution max* bij Libdem (Commission 2006), het ondersteunen van de status quo bij Labour (Labour 2007) en een verleden van sterke tegenstand tegenover *devolution* van verschillende Conservatieven bleek toch een compromis op te leveren. De samenstelling van de commissie, met name een belangrijke aandeel 'partijloze' experts en ervaren politici die wel door de partijen werden aangeduid, maar onder persoonlijke titel werden verondersteld te handelen, bleek een erg vruchtbare methode. De dynamiek is daarbij volledig anders dan bij rechtstreekse onderhandelingen tussen partijen, al dan niet achter gesloten deuren, zoals in de Belgische, Spaanse en Duitse cases het geval was.

Het erg conflictueuze, non-coöperatieve handelen van de SNP-regering in de Calman commissie staat in schril contrast met de coöperatieve houding van de Schotse regering in de dagelijkse praktijk van intergouvernementele relaties in het VK. De SNP heeft op een erg systematische manier, sterker

dan elke voorgaande Schotse regering sinds 1999, gehamerd op het gebruik van de bestaande systemen. De regeringen geleid door Labour hebben hier nooit echt voor gepleit. *'Waarschijnlijk omdat Jack McConnell kon telefoneren naar Gordon Brown of Alistair Darling als er een probleem is. Alex Salmond kan niemand opbellen binnen zn partij en heeft dus nood aan de bestaande mechanismen om problemen aan te kaarten.'* (interview Ch. Jeffery 22 september 2010) En Schotland mobiliseert de andere gedecentraliseerde entiteiten ook meer om te participeren en de intergouvernementele relaties echt te laten werken. Er wordt weinig zichtbaarheid aan gegeven, maar door de SNP zijn er wel degelijk in de praktijk belangrijke veranderingen vast te stellen. *'Het is redelijk ironisch omdat dit de mechanismen zijn die samenwerking en coördinatie van UK-wide beleid moeten stroomlijnen ed. en het is precies de partij die het VK eigenlijk wenst te verlaten die vandaag energie pompt in het laten werken van het VK als een systeem.'* (interview Ch. Jeffery 22 september 2010)

De formele reactie van de Schotse regering op de Calman aanbevelingen (Government 2009) is redelijk opmerkelijk met betrekking tot de aspecten van intergouvernementele en interparlementaire relaties. Met betrekking tot de intergouvernementele relaties (IGR) wijst de Schotse regering erop dat haar voorkeur uitgaat naar een goede participatie van alle vier de regeringen in de JMC en niet te sterk te focussen op de bilaterale relaties met Schotland alleen, wat Calman doet. Hoewel Calman een belangrijke ondersteuning is van de SNP strategie m.b.t. IGR in de praktijk, wenste ze toch niet betrokken te worden en blijft ze kritisch over de Calman focus op het bilaterale in de plaats van het multilaterale. Het belangrijkste deel van de aanbevelingen over interparlementaire relaties wordt verworpen door de SNP government, hoewel een voor de hand liggende reactie zou zijn geweest om het aan de betrokken parlementen zelf over te laten om regelingen te treffen met betrekking tot hun relaties. De Schotse SNP regering prefereert het gebruik van intergouvernementele relaties boven dat van interparlementaire.²⁴

De nationale Labour regering heeft in een reactie op het rapport van de justitie comité en het rapport van de Calman-commissie een visiedocument gepubliceerd in juli 2009 met als titel *'Devolution: A Decade On. Government Response'*. Hierin stelt ze dat *devolution* succesvol was en beide debatten nuttige input leveren voor een breder debat over de constitutionele status van het VK. Het document stelt dat over de status van

²⁴ De visie van de Schotse regering sluit dus eerder aan bij het soort executive of coöperatief federalisme waarvan Duitsland het prototype is.

Engeland moet worden nagedacht en dat alle partijen het eens zijn dat veranderingen hieromtrent noodzakelijk zijn, hoewel over de manier waarop dit moet gebeuren geen politieke consensus bestaat.

De Conservatieven in de oppositie ontwikkelden in de Calmanperiode hun 'respect agenda' die een versterking en verbetering van interbestuurlijke relaties beoogt. '(interview D. McLathie 23 september 2010)

'De problemen mbt IGR zijn al na enkele jaren opgedoken. De minister-president, Donald Dewar, was een figuur met een national standing en is zelf minister geweest in het nationale kabinet. Na zijn dood kwamen opvolgers van een ander politiek kaliber met beperktere persoonlijke contacten in regeringskringen in Londen en regeerde Labour in Schotland niet langer alleen. De breakdown in IGR die volgde na de SNP overwinning was eerder een verergering van wat er al aan de gang was dan een compleet nieuw fenomeen. Verschillende leden van de Commissie, van alle partijen, drukten hun frustratie uit over de Londense attitude van desinteresse in Schotland. Zowel bij parlementairen als in de administratie, in Westminster en Whitehall. We worden als marginaal gezien. En dat is precies het argument van de nationalisten dat we altijd als marginaal zullen worden beschouwd en dat de enige waardige uitweg dus onafhankelijkheid is. (interview D. Edward 23 september 2010).

> 5.1.4.3. Multi-level focus

De SNP als partij heeft altijd veel belang gehecht aan de Europese bestuurslaag. Precies omdat de partij met betrekking tot de constitutionele status van Schotland de preferentie heeft om een onafhankelijke staat te zijn, maar wel binnen de Europese Unie te blijven. Vanaf haar aantreden als minderheidsregering stond het ontwikkelen van een eigen Schotse strategie naar Europa toe centraal, zowel direct als indirect (via samenwerking met de nationale overheid).²⁵ Er is binnen de partij veel studiewerk gebeurd waardoor zeker voldoende kennis en bewustzijn van de beperkingen en mogelijkheden die Europese integratie met zich meebrengt bestond bij SNP actoren. De visie van de SNP overheid met betrekking tot intergouvernementele relaties en bevoegdheidsverdelingen binnen het VK is dat geen andere optie dan onafhankelijk lidmaatschap van de EU voor Schotland de mogelijkheid biedt om goed beleid voor de burgers te brengen.

²⁵ Voor meer informatie hierover verwijzen we graag naar het finale vergelijkend rapport over regionale strategieën van Europese regio's in de Europese institutionele hervorming in het kader van dit onderzoeksproject.

Het *'Action Plan on European Engagement'* stelt letterlijk dat de echte ambities van Schotland die als conclusie uit de *National Conversation* zijn getrokken, enkel kunnen worden vervuld bij volledige onafhankelijkheid met alle rechten als volwaardige EU lidstaat. Maar ook in de huidige constitutionele omstandigheden zijn er mogelijkheden om de Schotse belangen beter te verdedigen.

Ook in het kader van concrete beleidsdomeinen bestaat er bij SNP een EU-reflex. Zo is het standpunt van de SNP regering met betrekking tot visserij dat de Europese bevoegdheid voor het gemeenschappelijk visserijbeleid beter terug in handen zou komen van de lidstaten en dus voor Schotland in Schotse handen. Dit is een erg naïeve stellingname die praktisch onrealiseerbaar is. Ook de mogelijke juridische struikelblokken naar Europees lidmaatschap bij een eventuele afscheuring van het VK, worden door de beleidsdocumenten in het kader van de *National Conversation* nooit echt behandeld.

Daarnaast was er ook aandacht om van andere Europese regio's in gelijkaardige situaties te leren. Zo is de oplossing voor *fiscal federalism* ontleend aan het Baskische model. Dit is een kenmerk van strategisch handelen met een multi-level focus.

'Er is een debat geweest in de partij. Het moet een werkbare oplossing zijn en we beseffen nu we in een regering zitten maar al te goed dat de steun van andere partijen nodig is om überhaupt iets te kunnen bereiken. We willen uiteraard nog steeds onafhankelijkheid, maar zijn ook al blij met stappen in de goede richting en gaan daarom ook naar buitenlandse voorbeelden kijken om de constitutionele status van Schotland aan te passen. We hebben ook een bijeenkomst in het kader van de National Conversation in Brussel gehouden, precies om het belang van EU voor ons aan te tonen. (interview S. Getthins 21 september 2010). Er is ook een afzonderlijke paper met de visies op Europees en buitenlands beleid. Hierin wordt de relatie met Europa uitgebreid beschreven en de gevolgen van de binnenlandse constitutionele opties voor het Schotse functioneren in Europese fora (direct en indirect) beschreven. Er wordt dus een inschatting gemaakt van de consequenties van Europeaniseringsprocessen voor de noodzakelijke samenwerkingsmechanismen tussen de regionale en nationale bestuurslaag.

Tijdens de bespreking van intergouvernementele relaties en bevoegdheidsverdelingen binnen het VK was wel degelijk een Europese reflex aanwezig. De gevolgen van de meerlagige (Europese) bestuurscontext

werden meegenomen in het binnenlandse debat over de Schotse constitutionele status. In de besprekingen over het huidige functioneren en het toekomstig verbeteren van zowel intergouvernementele relaties als bevoegdheidsverdeling werd rekening gehouden met Schotse prioriteiten en belangen bij de Europese beleidsontwikkeling, maar ook met het goed en correct implementeren van die domeinen die geregionaliseerd zijn.

Het MoU, de Concordats en de JMC's vormen de centrale instrumenten van intergouvernementele relaties tussen Schotland en het VK (voor een uitgebreidere beschrijving hiervan zie deel 5.4). In het verleden is het gebruik hiervan wat verwaterd, maar de best functionerende JMC bleef steeds diegene die zich buigt over Europese zaken. De SNP regering heeft getracht het bestaande systeem grondig te herzien, maar hiertoe werd geen bereidheid gevonden bij alle vier de onderhandelingspartijen. Op het moment dat de Calman-commissie de aanbeveling maakt om de bestaande intergouvernementele relaties te formaliseren en te visibiliseren neemt de Schotse regering initiatieven die deze aanbevelingen reeds implementeren (zie 5.1.5).

'Er zijn wel enkele kleinere overwinningen geboekt binnen de realiteit van de Britse constitutionele setting. Er zijn meer bevoegdheden voor alle devolved administrations om de agenda van de JMC te bepalen, papers in te dienen, te bepalen wanneer bijeenkomsten plaatsvinden,... Dit zijn kleine, process-driven arrangements. De Schotse regering beseft dat ze de constitutionele setting niet eenzijdig kan wijzigen en hanteert een incrementele strategie die Schotland garanties biedt om betrokken te worden in beslissingen met gevolgen voor Schotland, zowel in Londen als in Brussel.' (interview V. Glynn en G. Byrne 21 september 2010).

Salmond heeft de JMC nieuw leven in geblazen en werkt zo binnen de huidige bestuurlijke organisatie van het VK. Een belangrijke uitdaging van de huidige regering is bewijzen dat ze competent is en effectief zaken kunnen bereiken voor Schotland en dit kan alleen door goede samenwerking met de nationale regering, Dit doen ze dan ook, zelfs al zijn er belangrijke politieke meningsverschillen en zullen er publieke conflicten zijn. Op een persoonlijk niveau is er een goede vertrouwensband en wil de Schotse regering in de eerste plaats een betrouwbare partner zijn.

'Er wordt veel aandacht besteed aan de Europese implicaties voor alle Schotse beleidsdomeinen. Het is uiteraard niet eenvoudig om steeds deze Europese reflex te hebben en voor domeinen waar er een sterke band is zoals voor landbouw werkt het goed, terwijl het voor andere, minder-geëuropeaniseerde beleidsdomeinen minder voor de hand liggend is.' (interview D. Crawley 20 september 2010)

> 5.1.5. Implementatie

> 5.1.5.1. Algemeen

De Calman-commissie maakte een aantal aanbevelingen, waarop de nationale regering in november 2009 reageerde in de beleidspaper *'Scotland's place in the United Kingdom'*. Hieruit bleek duidelijk dat niet tot implementatie zou worden overgegaan vóór de nationale verkiezingen in mei 2010. Ook in Schotland wensten de SWP's de verkiezingen af te wachten. Een stemming in het Schotse parlement in december 2009 om snel over te gaan tot implementatie van die aspecten die geen juridische wijzigingen behoeven, werd tegengehouden door zowel de Schotse Labourparlementsleden als door Conservatieven. Libdem, Groenen en SNP stemden wel voor.

Met de nieuwe coalitieregering onder leiding van David Cameron worden ook de nieuwe benoemingen in het *Scotland Office* bekendgemaakt en krijgt de implementatieprocedure van de Calman-aanbevelingen een doorstart. Het coalitie-akkoord stelt het volledige Calman-pakket te zullen implementeren. Volgens verschillende getuigen was dit een belangrijke eis van de Liberaal-Democraten in de coalitiebesprekingen.

Een prominent lid van de Schotse Liberaal Democraten getuigt: *'De grootste toegeving die de Libdems in de coalitiebesprekingen hebben verkregen was de garantie om de Calman aanbevelingen ongewijzigd te implementeren, wat de Conservatieven zonder de Libdems niet van plan waren.'* (interview J. Wallace 23 september 2010).

'Even leek het dat de Libdems de Conservatieven zouden dwingen om een soort Calman max te implementeren omdat ze zichzelf steeds als de sterkste en meest verregaande verdedigers van devolution hebben gezien. Maar het coalitieakkoord stelt Calman ongewijzigd te zullen implementeren.' (interview P. McNeill 22 september 2010).

Een Schots Conservatief parlementslid getuigt: *'Voor de verkiezingen was er veel discussie over de implementatie van Calman en ontbrak eensgezindheid binnen de Conservatieve partijgroep. Als we de verkiezingen hadden verloren en Labour zou regeren in Londen, dan zou het binnen de partij (hier in Schotland) moeilijk zijn geweest. Maar de realiteit vandaag is dat er een coalitieregering is die zich geëngageerd heeft om te implementeren en dat is voor ons een goede zaak. Het zal gebeuren en dat is dikwijls zo met een coalitie-akkoord. Er zijn zaken die niet de volle steun van de partij genieten, maar in het kader van de coalitie toch zullen gebeuren.'* (interview D. McLathie 23 september 2010)

De nieuwe coalitieregering maakte de keuze om verder te gaan dan de Labour beleidspaper ‘*Scotland’s place in the United Kingdom*’ van november 2009 over de Calman aanbevelingen, die bepaalde aanbevelingen afwees en onduidelijk was over de implementatie van andere. In mei 2010 werd de Calman stuurgroep opnieuw bijeengeroepen, onder leiding van de nieuwe Liberaal Democratische *Secretary of State*, Danny Alexander (die drie dagen later vervangen wordt door Michael Moore). Dit berichtte het *Scotland Office* na een vergadering tussen *Scotland Office* minister David Mundell (Conservatieven) en Schots Labour leider Ian Gray. De stuurgroep werd al onder de vorige Britse regering opgericht om de Calman-aanbevelingen te implementeren en is samengesteld uit vertegenwoordigers van de Conservatieven, Labour en Liberaal Democraten, zowel uit Westminster als uit Holyrood.

Op 25 november verklaart de *Secretary of State for Scotland* Moore dat de *Scottish Office* het voorstel tot wetgeving op de nationale Schotse feestdag, St.Andrewsday (30 november), zal voorleggen in het nationale parlement. Het wetgevingsvoorstel ter implementatie van de Calman aanbevelingen heet de *Scotland Bill* en geeft het Schotse parlement nieuwe belasting- en leenmogelijkheden. Omdat het een constitutionele kwestie betreft en gegeven de Sewel Conventie, treedt het Schotse Parlement op als co-wetgever met Westminster en wordt het door drie kamers besproken en gestemd. Het *House of Lords* mag zich enkel over de financiële aspecten uitspreken. De *Scotland Bill* zorgt voor een gedeeltelijke implementatie van de Calman aanbevelingen. Daarnaast is er een *Command Paper*, waarin de nationale regering gedetailleerd beschrijft via welke instrumenten ze alle aanbevelingen zal implementeren. Daarbij is er niet enkel oog voor het wettelijke kader dat de *devolution* in Schotland vormgeeft, maar ook voor een versterking van de interbestuurlijke relaties tussen administraties, ministers en parlementen. Volgens de laatste planning van het Scotland Office zal de *Scotland Bill* in november 2011 afgerond zijn in Westminster.

In het Schotse parlement is een *Scotland Bill Committee* opgericht op 7 december 2010. Ook de *House of Commons Scottish affairs committee* heeft in januari 2011 aangekondigd de *Schotland Bill* te zullen behandelen. De voorganger van dit comité (in de vorige legislatuur) publiceerde in maart 2010 al een rapport met een visie over de Calman aanbevelingen (zie ook 5.1.4.2). Op 10 maart gaf het Schotse parlement haar (voorlopige) goedkeuring aan de wet om door Westminster behandeld te worden, met de opmerkelijke steun van de SNP, die wel een erg grondige herwerking van de tekst in Westminster vraagt. De nationale overheid heeft verklaard om de opmerkingen van het Schotse parlementaire comité (*Scotland Bill Committee*) zorgvuldig in overweging te nemen. Of de SNP het finale

voorstel uit Westminster zal ondersteunen blijft onduidelijk, wel zeker is dat dit zal gebeuren na de regionale verkiezingen van 2011 in Schotland.

Een aantal van de Calman aanbevelingen zijn al geïmplementeerd door de beleidspraktijk, zoals een herwaardering en heropleving van de JMC en het niet langer betrokken zijn van de Britse premier in de benoeming van een *permanent secretary to the Scottish government*. Deze aanbevelingen zijn in de praktijk ingevoerd en behoeften geen juridische wijzigingen.

> 5.1.5.2. *Attitude*

Een belangrijke wijziging in de attitude van alle actoren trad op na mei 2010 met het aantreden van de Cameron regering. Nieuw is de dialoog die bestaat met de Schotse regering over dit dossier. Deze nieuwe piste is het rechtstreekse gevolg van de constructieve gesprekken tussen David Cameron en Alex Salmond meteen na het aantreden van de regering Cameron. De intentie van zowel de SWP's als de SNP bestaat dus om samen te werken voor de implementatie van Calman, wat in de fase van agendasetting, beleidsformulering en besluitvorming (onder Labour regering van Gordon Brown) grotendeels afwezig was. Uiteraard is er wel nog terughoudendheid en probeert de SNP een meerlagige strategie van regeringspartij op het regionale niveau en oppositiepartij op het nationale niveau uit te spelen. Dit gebeurt vooral met betrekking tot de fiscale aspecten, waarover de SNP erg kritisch blijft, maar voor de aspecten waarop we in dit rapport focussen bestaat duidelijk een minder conflictueuze houding dan in de voorgaande fases van de beleidscyclus.

De *Scottish Office* minister Mundell verklaart: *'De implementatie van de Calman aanbevelingen is erg belangrijk voor Schotland. We hebben nu duidelijk het engagement getoond om met de Schotse regering te praten over hoe we hieraan best verderwerken en het is zinvol dat de stuurgroep blijft samenkomen om de dialoog tussen alle belangrijkste partijen te garanderen.'* (Press Release Scotland Office 26 mei 2010).

Verwijzend naar de *respect agenda* van David Cameron en zijn nieuwe colaitieregering is er vanuit Londen meer aandacht voor de specifieke vragen en belangen van de subnationale entiteiten. In de eerste maand als premier is Cameron al naar het parlement in Edinburgh gekomen voor een bezoek en een gesprek met minister-president Salmond. Ook zullen de nationale ministers vaker naar Edinburgh afreizen om vragen te beantwoorden en beleidskeuzes toe te lichten. Zo heeft de *Secretary of State* in juni 2010 zich voor het eerst sinds haar oprichting tot het Schotse parlement gewend om er de nieuwe beleidsprogramma van de nationale overheid en de planning voor de implementatie voor de Calman aanbevelingen toe te lichten.

De Schotse regering vindt de Calman commissie en de *Scotland Bill* (die de implementatie ervan moet waarborgen) een gemiste kans, maar biedt wel zijn volledige medewerking voor die aspecten die ze ondersteunt (Scottish Government News release 30/11/2010). Er is contact tussen de Schotse administratie en het *Scotland Office* en ook via de besprekingen in de parlementen (zowel Westminster als Holyrood) is er informatie-uitwisseling (interview 21 september 2010: A. Allan) (interview V. Glynn en G. Byrne 21 september 2010). Dit zijn allemaal kenmerken van een minder conflictueuze houding van de Schotse regering dan in de voorgaande fases van de beleidscyclus. Zeker met betrekking tot de aspecten waarop we in dit rapport focussen, namelijk bevoegdheidsverdeling en intergouvernementele relaties. Salmond stelt verheugd te zijn met bijkomende bevoegdheden waar er inderdaad een consensus voor verandering over bestaat, maar vindt dat Schotland meer verdient dan de vraag van Westminster om een blanco cheque te ondertekenen voor de implementatiekosten van de belastingsbevoegdheden. Het zijn voornamelijk de fiscale aspecten, de kern van deze hervorming, waartegenover de SNP zich verzet. Salmond noemt de *Scotland Bill* dan ook 'Calman minus'. (*Scottish Government News release 30/11/2010*).

De Schotse regering verklaart in het *legislative consent memorandum*²⁶ haar engagement om constructief mee te werken aan de parlementaire behandeling van de *Scotland Bill*. Daarnaast beschrijft de Schotse regering dat er, zoals de procedure voorschrijft²⁷, wel contacten zijn geweest tussen de Schotse en de nationale overheid, maar dat het consultatieproces niet voldoende diepgaand is gebeurd alvorens een wetgevingsvoorstel werd ingediend door de nationale regering. De SNP ondersteunt een eerste (voorlopige) goedkeuring van het Schotse parlement op 10 maart 2011 om door te gaan met de parlementaire behandeling in Westminster, maar formuleert een aantal fundamentele bezwaren. Ze stuurt aan op een grondige bijsturing van het wetsvoorstel. Hiermee laat SNP de deur op een kier en kan ze met het oog op de Schotse verkiezingen in mei 2011 het thema van de constitutionele status van Schotland optimaal uitspelen.

Met betrekking tot intergouvernementele relaties heeft de SNP regering sinds haar aantreden in 2007 een erg coöperatieve houding aangenomen en getracht de formele intergouvernementele mechanismen in het VK (die

²⁶ Een *legislative consent memorandum* is de basis voor de behandeling van een wetgevingsvoorstel dat door Westminster wordt behandeld maar door de Sewel conventie ook door het Schotse parlement moet worden behandeld. Voor procedure zie: <http://www.scottish.parliament.uk/business/legconmem/index.htm>

²⁷De procedure is beschreven in het MoU en DGN10.

sinds 2002 in onbruik waren geraakt) te hervitaliseren. Dit was in beperkte mate succesvol. De JMC kwam in juni 2008 opnieuw samen in plenaire zitting (na vijf en half jaar). Het nieuwe formaat, de *JMC domestic*, kwam voor het eerst samen in maart 2009 en opnieuw in mei 2009 (Trench 2009). De werking, het engagement van de betrokkenen en inhoud van de besprekingen zijn echter nog niet ideaal te noemen. *‘Formalisering van intergouvernementele relaties wordt door alle partijen ondersteund. Ik denk dat het inderdaad zo is dat het steeds op goodwill en vertrouwen zal blijven steunen tenzij het politiek systeem wordt veranderd naar een meer juridisch afdwingbaar systeem’* (interview Ch. Jeffery 22 september 2010)

De coalitieregering stelt in de *Command Paper* bij de *Scotland Bill* hoe de alle Calman aanbevelingen over interbestuurlijke relaties zal implementeren en toont de intentie om coöperatief mee te werken om betere coördinatie, communicatie en wederzijds respect te creëren tussen de regeringen. Daarnaast stelt de *Command Paper* dat het aan de parlementen zelf is om de aanbevelingen van Calman over interparlementaire relaties ter harte te nemen, maar dat de nationale overheid hier graag ondersteuning in biedt. De *Civil Service Code* is op 11 november 2010 aangepast met het oog op meer respect en samenwerking tussen de administraties. Daarnaast ondersteunen ze ook een *Whitehall devolution network* waarbij ook de gedecentraliseerde administraties betrokken worden en wordt een omvattend trainingsprogramma opgezet om de aandacht voor *devolution* te vergroten in Whitehall²⁸.

Het is dus nog niet mogelijk om een volledige inschatting te geven van de attitude van de SNP in de parlementaire behandeling van de *Scotland Bill* en de medewerking in de implementatie van die aspecten waarvan de *Command Paper* bij de *Scotland Bill* beschrijft hoe de implementatie zal verlopen.

> 5.1.5.3. *Multi-level focus*

Het was de meerlagige bestuurscontext, en meer bepaald de Europese inbedding, die de doorslag gaf voor bepaalde implementatiekeuzes inzake bevoegdheidsverdeling. We geven hieronder twee concrete voorbeelden die zijn toegelicht in de *Scotland Bill Command Paper*. Zo had de Calman Commissie geadviseerd om *aggregates levy* (een milieutaks op het commercieel exploiteren van steen, zand en gravel) te regionaliseren. Omdat over dit thema momenteel een zaak voorligt bij het Europese Hof

²⁸ Voor alle beleidspapers die verband houden met Scotland Bill zie www.scotlandoffice.gov.uk.

van Justitie opteert de nationale regering een beslissing hierover nog in beraad te houden. Daarnaast is er het voorbeeld van etikettering voor voedsel (food labeling). De Calman commissie stelde voor om dit bevoegdheidsdomein opnieuw naar het centrale niveau te verplaatsen om verstoringen van de eenheidsmarkt in het VK te vermijden. *Food labelling* is volgens de *Scotland Act* een Schotse bevoegdheid, welliswaar binnen de grenzen die de EU-wetgeving hierover uittekent.

Het is precies omwille van de sterke Europeanisering van dit beleidsdomein dat de Britse regering ervoor opteert om de Calman aanbeveling niet te volgen. Hoewel de implementatie van de EU wetgeving vandaag apart gebeurt in Schotland, is het finale effect wel gelijkaardig in het gehele VK. Op dit moment is op Europees niveau wetgeving in de maak om uniforme regels over voedsellabels op te stellen. Dit zal in de toekomst de speelruimte van de regionale entiteiten om verschillende wetgeving te maken dan in de rest van het VK nog beperken. De commissie argumenteerde dat verstoringen van de eenheidsmarkt in het VK moeten worden voorkomen, maar de centrale overheid stelt hier tegenover dat deze eenheidsmarkt juridisch niet bestaat, waardoor ook inbreuken ertegen onmogelijk zijn. Wat echter wel juridisch bindend vastligt, is de Europese eenheidsmarkt. Het Europese Hof van Justitie heeft bevestigd dat de regels van vrij verkeer ook gelden met betrekking tot beperkingen in een deel van een lidstaat. De Europese eenheidsmarktregels zijn ook van toepassing in Schotland. Als het Schotse parlement of de Schotse regering zou wensen om eigen nationale maatregelen in te voeren met betrekking tot voedsel-etikettering, zou ze dit door de Europese vereisten moeten doen op het niveau van de lidstaat. Deze vereiste geeft de nationale overheid in het VK een overzicht op eventuele nieuwe wetgeving over deze materie in Schotland en kan daarom optreden als dit een economische barrière zou creëren binnen het VK. Wanneer het om een domein gaat waarover nog geen EU wetgeving bestaat, kan de Schotse regering enkel wetgeving maken met de volksgezondheid of nationale veiligheid als doelstelling. In deze gevallen zag de commissie geen gevaar.

Zelfs wanneer er op het Europese niveau geen wetgeving bestaat, schrijven de Europese regels over vrij verkeer voor dat Schotland alleen door zich te beroepen op gevaren voor de volksgezondheid voedselverkoop kan verbieden in Schotland, waar het wel toegelaten is in de rest van het VK of de EU in z'n geheel. Wanneer Schotland zo'n maatregelen neemt, is het

verplicht dit te notificeren aan de Europese Commissie, wat opnieuw via de diensten van *Whitehall* moet verlopen.

Het is precies omwille van verregaande Europese wetgeving over deze materie dat de nationale overheid het niet nodig vindt om een bevoegdheidsverschuiving van het regionale naar het nationale niveau te voorzien. Daarnaast stelt de nationale overheid dat ook Wales en Noord-Ierland deze bevoegdheid behouden. Het wijzigen van de bevoegdheidsverdeling in Schotland zou ook om die reden niet wenselijk zijn.

Een tweede belangrijke nieuwe bepaling die opdook op het moment van implementatie is de aanbeveling uit de *Scotland Bill* die stelt dat internationale verplichtingen zouden moeten kunnen geïmplementeerd worden op het nationale niveau wanneer dit betere resultaten oplevert dan een individuele implementatie door Schotland. Bepaling 23 over de implementatie van internationale verplichtingen is niet opgenomen in de Calman aanbevelingen, maar werd opgenomen na advies van *Advocate General for Scotland* Lord Wallace (*interview E. Wagner 20 januari 2011*). Hij adviseert de Britse regering over Schotse wetgeving en hij heeft van de *Scotland Bill* gebruik gemaakt om een technisch amendement toe te voegen met het oog op de verbetering van het bestuurlijk functioneren van Schotland. De *Scotland Act* voorzag deze mogelijkheid al voor de implementatie van Europese wetgeving (sectie 57). Er wordt nu een uitbreiding voorzien voor alle Europese verlichtingen, waarbij de werkwijze van bepaling 57 behouden blijft. Hoe dit wordt uitgewerkt is niet gespecificeerd. De betrokkene in het *Scotland Office* stelt dat de precieze uitwerking en bepaling wanneer Londen kan implementeren niet vastligt *'Dit is een zaak van gevoelige, pragmatische en coöperatieve relaties tussen de twee bestuursniveaus en moet de administratieve grenzen tussen beide verminderen. Het sleutelpunt is dat door een te grote grens het risico bestaat dat dezelfde internationale organisatie verschillende vrijstellingen of privileges verleent in verschillende delen van het VK, waardoor het als geheel mogelijk inbreuken pleegt tegen internationale wetgeving.'* (*interview E. Wagner 20 januari 2011*).

> 5.1.6. **Evaluatie**

> 5.1.6.1. *Algemeen*

Het was de dreiging van de SNP minderheidsregering die de Schotse afdelingen van de SWP's ertoe aanzette het constitutioneel debat in Schotland te voeren. Zowel Labour als de Conservatieven deelden tijdens de regionale verkiezingen van 2007 de mening dat veranderingen in de

constitutionele status onnodig waren, maar gaven kort daarop de *Commission on Scottish Devolution* wel de taak om de *devolution* te evalueren en aanbevelingen ter verbetering te formuleren. Dat vandaag alle partijen voorstander zijn van onder meer een verregaande fiscale devolution was recentelijk nog ondenkbaar.

Hoewel samenwerking met de SNP voor alle SWP's voorlopig moeilijk blijft (wat blijkt uit de onmogelijkheid tot het vormen van een compromis over bijvoorbeeld een referendum of samenwerking met betrekking tot de Calman-commissie), lijken de preferenties van de SNP als regeringspartij ook gewijzigd, en dit in de richting van de SWP's. Dit blijkt uit de flexibiliteit in de vraagstelling voor het referendum (en toenadering door opname van de Calman-optie in het referendumvoorstel) of de grote aandacht die in beleidspapers aan opties als '*full devolution*' wordt besteed.

Een SNP parlementslid getuigt: *'Vijftien jaar geleden was het volgens velen absoluut ondenkbaar om ooit een Schots parlement te hebben. En kijk waar we sindsdien naartoe zijn gegaan. Heel veel dingen kunnen snel veranderen. Vijf jaar geleden was het ook ondenkbaar om een Schotse regering met een onafhankelijkheidsagenda te hebben. Onze oplossing blijft uiteraard onafhankelijkheid, maar zolang er daarvoor geen meerderheid in het parlement bestaat zijn wij bereid om te discussiëren over stappen in de goede richting.'* (interview 21 september 2010: A. Allan).

Verschillende getuigen hopen dat de coalitieregering in Londen vandaag een leerproces is voor samenwerking tussen politieke partijen in Groot-Brittannië en dat deze coöperativiteit ook de relaties met de gedecentraliseerde entiteiten eenvoudiger zal maken (interview D. Crawley 20 september 2010).

> 5.1.6.2. *Attitude*

De Schotse regering heeft nooit volledig willen meewerken aan de Calman Commissie, omwille van de uitsluiting van onafhankelijkheid die a priori werd ingeschreven in haar opdracht. Toch moet worden gesteld dat de SNP regering wel een kentering heeft meegemaakt in haar strategisch handelen, zowel met betrekking tot de constitutionele status van Schotland in z'n algemeenheid als in het kader van de Calman-commissie in het bijzonder. Zelf getuigen vertegenwoordigers van de SNP dat ze meer flexibiliteit hebben getoond, maar dit toch nog niet tot echte compromissen of

samenwerking met de unionistische partijen heeft geleid. (interview 21 september 2010: A. Allan) (interview 21 september S. Getthins).

Er was een toenadering door de Calman-oplossingen mee te nemen in de beleidspaper *Your Scotland, Your Future*, ook al was er geen actieve bijdrage tijdens het proces zelf. Ook de finale uitwerking van het voorstel tot referendum nam de Calman-aanbevelingen als potentiële constitutionele uitkomst mee (interview V. Glynn en G. Byrne 21 september 2010).

Een SNP vertegenwoordiger heeft de impressie dat het binnenlands klimaat in het VK veel minder gespannen is dan in de relatie tussen bijvoorbeeld Catalonië en Madrid. *‘En als we op een dag onafhankelijkheid bereiken zal onze eerste partner en best friend nog steeds Engeland zijn. Er is een zeer sterke relatie. Het debat over onafhankelijkheid gaat niet over etniciteit of taalverschillen. Er is ook geen geschiedenins van interetnisch geweld en de religieuze breuklijnen die Noord-Ierland kenmerken ontbreken in Schotland.’* (interview 21 september S. Getthins). *De fundamentele reden is dat mensen in Schotland wel klagen over Engeland, maar de United Kingdom heeft verschillen altijd getolereerd. Je zou nooit, onder geen enkel geval, een constitutioneel hof hebben in het VK dat stelt dat Schotland niet mag zeggen dat het een natie is, wat de Catalanen wel meemaakten’* (interview D. Edward 23 september 2010).

Calman was een voorbeeld van een proces dat heel erg goed werkte. En het komt niet vaak voor dat de drie unionistische partijen echt samenwerken. Toch is het een gemiste kans om niet de volledige constitutionele status van het VK te bekijken en ook de andere gedecentraliseerde entiteiten mee te nemen in de discussie. Tegelijkertijd vond een gelijkaardig debat plaats in Wales, maar tot een interactie kwam het opnieuw niet. Er is nooit echt sprake geweest van een strategische aanpak van de *devolution* en intergouvernementele relaties in het VK in zijn geheel, laat staan voor interparlementaire relaties. De jaren onder Labour zijn gekenmerkt door een opeenstapeling van ad-hoc bilaterale constitutionele deals waarbij een lange termijnvisie op de institutionele aspecten van het VK ontbrak (interview D. Edward 23 september 2010).

Verskillende respondenten stellen tenslotte dat de betrokkenheid van de bevolking redelijk beperkt was. Opiniepeilingen wijzen uit dat de meerderheid van de Schotten een oplossing prefereert tussen Calman en onafhankelijkheid in. Het lijkt dan ook een gemiste kans dat de twee evaluatieprocessen geen toenadering konden vinden om uiteindelijk ergens tussenin te landen. (interview Ch. Jeffery 22 september 2010) (interview I. Mc Wirther 23 september 2010).

De factor attitude van de Schotse regering bevindt zich aan de conflictueuze kant van het continuüm. Hoewel er gedurende sommige periodes in de

beleidscyclus (en dan voornamelijk in de laatste fases) wat meer coöperativiteit kwam in het gedrag van de SNP minderheidsregering, wijzen de drie indicatoren van de factor attitude in dezelfde richting. De informatiedoorstroming en communicatie tussen de Calman actoren en de Schotse regering was afwezig of liep stroef. De wil om een onderhandeld akkoord te bekomen met de centrale regering over de constitutionele positie van Schotland is er nooit geweest bij Salmond en zijn regering. De voornaamste reden is misschien wel het gebrek aan vertrouwen (derde indicator van conflictueus gedrag) tussen de SNP en de andere Britse partijen.

> 5.1.6.3. *Multi-level focus*

De SNP als partij heeft steeds veel belang gehecht aan Europa. Ook als regeringspartij sinds 2007 toonde ze grotere ambities om een impact te hebben op de Europese besluitvorming dan voorgaande Schotse regeringen. Precies omdat het bewustzijn bestaat dat voor veel Schotse bevoegdheden de lijnen in de Europese Unie worden uitgezet, tracht de Schotse regering door goede samenwerking met de nationale overheid en door actieve directe aanwezigheid in Europese fora zoveel mogelijk van de Schotse preferenties te laten doorstromen. Toch werd bewust gekozen om deze samenwerking met de nationale regering niet door te zetten in de commissiewerkzaamheden, noch met betrekking tot intergouvernementele relaties en bevoegdheidsverdeling, noch met betrekking tot coördinatie van het Britse EU-beleid.

De strategie in het constitutionele debat bevat een sterke multi-level focus, waarbij de visie van de SNP is dat alleen onafhankelijkheid en Schots Europees lidmaatschap garanties biedt op een goede Schotse belangenverdediging. Er worden in beleidspapers wel *'full devolution'*-oplossingen aangereikt, waarbij de mosterd ook in andere gedecentraliseerde EU lidstaten wordt gehaald.

> 5.2. Analyse Schots strategisch handelen in Calman proces: coördinatie en implementatie van het EU-beleid.

> 5.2.1. *Inleiding*

> 5.2.1.1. *Preferenties*

In dit onderzoeksrapport wordt het regionaal strategisch handelen besproken met betrekking tot twee aspecten binnen het Calman-hervormingsproces. Het eerste aspect is de bevoegdheidsverdeling en de intergouvernementele relaties tussen Schotland en het VK. Daarnaast maken we een evaluatie van het strategisch handelen met betrekking tot de coördinatie en implementatie van het EU-beleid. Dit tweede aspect komt in alle vier de bestudeerde binnenlandse institutionele hervormingen aan bod (vijfde Belgische staatshervorming, herziening van het Catalaanse autonomiestatuut en Duitse grondwetsherziening 2006). De focus op eenzelfde inhoudelijk thema maakt de comparatieve analyse mogelijk en is tevens interessant met het oog op beleidsleren voor de Vlaamse overheid.

Omdat een groot deel van de hierboven beschreven beleidscyclus overlappend is, bespreken we de houding van de Schotse regering over dit thema eerst algemeen om dan concretere invulling te geven voor de twee dimensies van regionaal strategisch handelen, namelijk attitude en multi-level focus.

De preferenties van de Schotse regering enerzijds en de Calman commissie anderzijds over de rol van Schotland in het EU-wetgevingsproces zijn op het eerste zicht onverzoenbaar. De kern van deze standpunten is Schotland als onafhankelijke lidstaat in de EU versus een versterkte rol voor Schotland in de samenwerking met het VK over EU dossiers. Maar in de praktijk blijkt, zowel uit het gedrag van de Schotse regering sinds haar aantreden in 2007 als uit de ondersteuning van de implementatie van een aantal Calman aanbevelingen, dat er wel een overlap bestaat. Ze delen de visie dat het vanzelfsprekend zou moeten zijn dat Schotse ministers deel uitmaken van de Britse delegatie en ook zouden moeten kunnen spreken op Europese raden, weliswaar binnen de *UK-line* en met betrekking tot geregionaliseerde bevoegdheidsdomeinen. Dit is geïmplementeerd door de recente aanpassing aan het MoU in 2010²⁹, waarvoor de Schotse regering duidelijk vragende partij was.

²⁹ Voor meer informatie zie weblink:
<http://www.scotland.gov.uk/News/Releases/2010/03/10144425>.

De *Command Paper* bij de *Schotland Bill* bevestigt dat de Britse regering meer en beter zal samenwerken met de regionale regeringen om een sterkere input in EU-zaken te garanderen. Dit gebeurt zowel door bilaterale contacten als door de JMC-procedures. De nationale regering garandeert dat regionale administraties aanwezig mogen zijn en het woord mogen nemen tijdens EU-raden, tenzij er dwingende redenen zijn om dit niet toe te staan. Er zijn dus wel intenties van alle partijen, maar de bereikte formalisering van de intergouvernementele relaties biedt nog steeds geen juridisch waterdichte garanties voor de subnationale entiteiten.

‘Het blijft heel moeilijk om voor de Britse situatie verder te gaan dan goede intenties. Omwille van de asymmetrie en de grootte van Schotland en Wales is het erg onrealistisch om bijvoorbeeld veto’s in te bouwen. Ook een rotatiesysteem voor vertegenwoordigende ministers is ondenkbaar. Je moet onthouden dat het VK geen federale staat is.’ (interview D. Crawley 20 september 2010).

De incrementele strategie die de Schotse regering prefereert, kent nog een stap tussen het bereikte akkoord in het MoU van 2010 en onafhankelijkheid. Deze tussenstap is de kern van de *‘full devolution’* optie, opgenomen in de SNP-beleidspaper *‘Your Scotland, Your Future’*. Hierin worden wel juridische garanties op inspraak opgenomen, zowel in termen van vertegenwoordiging als standpuntbepaling. Inspiratie wordt gehaald bij andere subnationale entiteiten in Europa, zoals in België en Spanje, waar garanties bestaan voor de inbreng van regionale vertegenwoordigers. Daarnaast wordt naar het Duitse voorbeeld verwezen waar de Bundesrat een gegarandeerde regionale inbreng in het nationale standpunt heeft (Scottish Government 2009: 110). De preferentie van de Schotse regering in de beleidspaper is dan ook een gegarandeerde aanwezigheid van regionale ministers van alle *devolveds*. Door dit systeem is Schotland niet langer afhankelijk van de goodwill van het VK en kan het een echte gegarandeerde stem hebben in het EU-beleid. Dit principe (dat een regionale minister het VK vertegenwoordigt) zou zelfs moeten worden doorgetrokken naar andere internationale organisaties of conferenties. Een concrete uitwerking is hiervoor nooit gemaakt. De Calman-commissie heeft dit soort *full devolution* of *devolution max* oplossing nooit in overweging genomen. De voornaamste reden die betrokkenen vermelden, is dat het in de constitutionele setting van het VK vandaag onmogelijk toepasbaar is en indruist tegen de Britse juridische tradities.

Er wordt door de SNP geen melding gemaakt van de problematische situatie voor de Engelse regio's, waarvan de rechten in dit systeem compleet worden miskend. De bevoegdheidsverdeling in België, Spanje of Duitsland (waar de SNP haar mosterd haalt) is niet compleet symmetrisch, maar de constitutionele setting is onvergelykbaar met de enorme constitutionele asymmetrie die in het VK bestaat. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het bij een onuitgewerkt idee blijft. Er wordt geen keuze gemaakt voor bijvoorbeeld een rotatiesysteem voor vertegenwoordiging naar Belgisch of Spaans model of voor een gegarandeerde input in het standpunt naar voorbeeld van de Duitse Bundesrat. Uit interviews met SNP partijleden, maar ook met andere politieke actoren blijkt deze piste van *full devolution* voor het EU beleid nooit als realistisch alternatief besproken te zijn, noch in de *National Conversation*, noch in de Calmancommissie.

Ook in de recentere SNP-beleidspaper '*Action plan on European engagement*' van februari 2010 blijft de Schotse regering stellen dat de enige echte oplossing voor het probleem dat vandaag bestaat, namelijk dat Schotland geen rechtstreekse belangenverdediging kan hebben in de ministerraad maar steeds in samenwerking met het VK moet werken, onafhankelijkheid voor Schotland is. De Schotse regering uit duidelijk de intentie om, tot deze ideale optie van onafhankelijkheid is bereikt, op een actieve en constructieve manier samen te werken met de nationale overheid in EU zaken en verwacht een wederzijds engagement. Dit is ook precies wat ze in de praktijk heeft gedaan sinds haar aantreden in 2007 en wat ze heeft gedaan in de implementatiefase van de Calman aanbevelingen over dit thema (Cairney 2010). Het '*Action plan on European engagement*' verwoordt deze intentie om actief mee te werken in de JMC(E) en haar procedures te verbeteren zodat het orgaan een echte conflict oplossende functie kan hebben en het kanaal vormt waarlangs regionale overheden dossiers kunnen aankaarten bij de nationale overheid. De samenwerking met de andere gedecentraliseerde entiteiten is voor de Schotse regering belangrijk om te garanderen dat met alle standpunten rekening wordt gehouden.

'Ik zie niet in dat een systeem met juridische garanties wenselijk is of een uitweg zou bieden. Je kan niet zeggen dat de regionale minister X-aantal keren de UK stoel mag innemen omdat je geen idee hebt wat er op de agenda zal staan. Eventueel mogelijk is een soort juridische verplichting om samen een gemeenschappelijk standpunt voor de EU ministerraden op

te stellen. Maar het Britse systeem is niet klaar voor zo'n aanpak en zou het ook niet wenselijk achten omdat het tegen de bestuurlijke cultuur ingaat. De nationale overheid heeft instinctief een erg centralistische kijk, precies omwille van het asymmetrische karakter van devolution en de dominantie van England. Ze denken ook dat ze erg goede onderhandelaars zijn in Brussel en veranderingen in het systeem brengen dit in gevaar. Er zou veel weerstand zijn in Londen om een formele inspraak met juridische verplichting. Vandaag staat het explicieter in het MoU, maar gemeenschappelijk standpunt betekent niet dat alle partijen akkoord moeten gaan. Het is een erg moeilijke oefening uiteraard.' (interview D. Crawley 20 september 2010)

> 5.2.1.2. *Attitude*

Vanuit historisch oogpunt is de SNP regering redelijk eenduidig over haar constitutionele oplossing voor een betere betrokkenheid van Schotland in het EU-beleid. Alleen onafhankelijkheid biedt de mogelijkheid om een directe Schotse inbreng te hebben in de Europese beleidsontwikkeling. Dit standpunt is onverzoenbaar met de Calman-aanbevelingen hierover die werden geïmplementeerd in de herzieningen van het MoU.

Maar zowel in haar retoriek als in haar gedrag bleek de Schotse SNP regering over dit thema de voorbije jaren een stuk coöperatiever. Zo biedt de SNP, naast deze ideale oplossing ook een *devolution max* optie aan, die verbeteringen suggereert binnen het VK.

Een SNP parlamentslid getuigt: *'Ook al vertegenwoordigt Schotland maar 10% van de bevolking, het vertegenwoordigt wel 70% van de visserij. En dus zou er toch een mogelijkheid moeten zijn hier meer garanties en inspraak in de vertegenwoordiging te hebben. Er is maar erg weinig dat kan worden gedaan om de positie van Schotland in Europees beleid te verbeteren. De enige echte optie om een stem te hebben is onafhankelijkheid. Ik zie niet goed welke reële vooruitgang kan worden geboekt binnen het VK. Buitenlandse voorbeelden als het Belgische zijn niet realiseerbaar, want er is absoluut geen enkele mogelijkheid, in geen honderd jaar, dat Londen hier ooit mee akkoord zou gaan. Het is onmogelijk dat Londen Schotse ministers zal toelaten te spreken en een ander standpunt te uiten dan de UKline. Het moet uiteraard wel mogelijk zijn om meer formele consultatie en inspraak te hebben in de bepaling van het nationale standpunt en hieraan werken we graag mee.'* (interview 21 september 2010: A. Allan).

Lord Wallace die de werkgroep over intergouvernementele relaties in de Calman-commissie voorziet, getuigt: *'De focus moet liggen op een Schotse inbreng in de nationale positiebepaling inzake Europees beleid, wie spreekt is van secundair belang. En dat werkt vandaag redelijk goed. De unified*

civil service verhelpt een deel van deze problemen, ook bij incongruentie in regeringen. Dagelijks is er samenwerking en deze stopt niet bij het veranderen van een regering. En de SNP regering moet ook wel samenwerken om beleid te leveren aan de bevolking en een goede regering te zijn. Er zijn een hele boel voorbeelden waar het goed werkt, en het is pertinent onwaar dat de Schotten sinds de SNP regering niet langer worden betrokken. Ze hebben er wel zelf voor gekozen om niet met Calman samen te werken, wat volgens mij een slechte keuze was.’ (interview J. Wallace 23 september 2010).

De factor attitude wordt ingevuld aan de hand van drie indicatoren, namelijk vertrouwen in andere actoren, informatiedeling en -doorstroming en het bestaan van de wil om een akkoord te bereiken. Deze drie aspecten zijn sterker aanwezig in het Schotse strategisch handelen over de coördinatie en implementatie van het EU-beleid dan met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling en intergouvernementele relaties. Hoewel er in de praktijk wel een wil was om samen te werken in EU dossiers en de Schotse regering vragende partij was in de herziening van het MoU, wilde ze ook over deze aspecten geen directe samenwerking met Calman aangaan.

> 5.2.1.3. *Multi-level focus*

De factor multi-level focus krijgt invulling aan de hand van drie indicatoren die allemaal aanwezig blijken in het strategisch handelen van de Schotse regering in deze case. Deze multi-level focus werd ook teruggevonden in de (hierboven beschreven) analyse van het Schotse strategisch handelen over het thema intergouvernementele relaties en bevoegdheidsverdeling. We zien, net zoals in de andere cases, dat de multi-level focus evidenter is wanneer het thema ‘coördinatie en implementatie van het EU-beleid’ onder de loep wordt genomen. Hieronder geven we enkele voorbeelden van deze multi-level focus uit de beleidsdocumenten en het gedrag van de SNP-regering.

Het is opvallend dat de Schotse regering in haar beleidsdocument van februari 2010, ‘*Action Plan on European Engagement*’, focust op de samenwerking met andere lidstaten bij gelijkaardige belangen in concrete

beleidsdossiers en haar pijlen dus niet richt op andere regio's.³⁰ Het strategisch handelen van de andere bestudeerde regio's focuste zich vaak in de eerste plaats op soortgenoten, namelijk andere regio's met legislatieve bevoegdheden. Een evidente reden is de preferentie van onafhankelijkheid die centraal staat voor de SNP regering. Zo definieert deze beleidspaper Schotland ook consequent als een 'country' en nooit als 'region'.

Er zijn verschillende voorbeelden in de beleidspapers van de Schotse regering waaruit blijkt dat ze over het muurtje gaat kijken naar andere Europese landen of regio's om gelijkaardige beleidsproblemen aan te pakken, zowel met betrekking tot bevoegdheidsverdeling en intergouvernementele relaties (zie 5.1.) als in het kader van coördinatie en implementatie van het EU beleid. Zoals hierboven beschreven gaat met voor de *full devolution* optie inspiratie halen bij buitenlandse voorbeelden, met name in Spanje, België en Duitsland.

Maar deze *full devolution* optie is niet echt doordacht en praktisch onrealiseerbaar. Dat wordt ook toegegeven in SNP-kringen (interview S. Getthins. 21 september 2010). Dit duidt erop dat de mogelijkheden voor het wijzigen van de binnenlandse procedures niet altijd even realistisch zijn ingeschat. De analyse die primair door SNP wordt gemaakt, namelijk dat de enige echte garantie tot directe Schotse inbreng in EU-besluitvorming onafhankelijkheid is, is realistischer in de Britse context. Hoewel ook daar mogelijke problemen voor toetreding als nieuwe lidstaat niet voldoende worden ingeschat. De beperkingen in de Europese context met 27 landen, waar een relatief kleine lidstaat als Schotland onvermijdelijk compromissen zal moeten maken, blijven eveneens onderbelicht.

Naar aanleiding van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon toont de Schotse regering meer aandacht voor het Europees Parlement. Omdat belangrijke Schotse bevoegdheden zoals visserij, justitie en hernieuwbare energie ook bevoegdheden van het Europees Parlement zijn, is het cruciaal om hier meer prioriteit aan te geven. Dit is een duidelijke indicatie van de

³⁰ Zo besliste de Schotse regering wel lid te blijven van Regleg, het netwerk van regio's met legislatieve bevoegdheden in Europa, maar hier minder prioriteit aan te geven dan de voorgaande Schotse regeringen. De reden is dat de Schotse regering Europees lidmaatschap ambieert en minder wil investeren in de regionale status van Schotland in de EU (interview N. Brown 4 september 2008).

goede inschatting van de beperkingen en de mogelijkheden om een inbreng te hebben in het EU-wetgevingsproces. Omdat de Schotse regering inschat dat de piste van samenwerking met de nationale regering onvoldoende garanties biedt³¹, richt ze haar pijlen niet enkel op deze route. Dit duidt nogmaals op een diepgeworteld wantrouwen tussen SNP enerzijds en unionistische SWP's in het VK anderzijds.

> 5.3. Waargenomen strategisch handelen in comparatief perspectief

Het Schotse strategisch handelen in het herzieningsproces van de *devolution*, over de twee cases heen en doorheen de beleidsfasen, wordt omschreven als sterk conflictueus met een aanwezige multi-level focus. Met betrekking tot het thema 'bevoegdheidsverdeling en intergouvernementele relaties' is het strategisch handelen uitgebreid beschreven en gewaardeerd voor elke fase van de beleidscyclus. Voor het aspect '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. De multi-level focus is stabiel doorheen deze verschillende fasen. De invulling van de dimensie attitude is wel licht verschillend doorheen de beleidscyclus. Globaal was de attitude erg conflictueus. De fase van agendasetting, beleidsformulering en besluitvorming waren het meest conflictueus. In de implementatiefase was de houding van de SNP minderheidsregering iets minder conflictueus. De resultaten zijn voor deze implementatiefase nog voorlopig omdat ze bij publicatie van het rapport nog niet zijn afgerond. Het is dus nog niet mogelijk om een volledige inschatting te geven van de attitude van de SNP in de parlementaire behandeling van de *Scotland Bill* en de medewerking in de implementatie van die aspecten waarvan de *Command Paper* bij de *Scotland Bill* beschrijft hoe de implementatie zal verlopen.

³¹ In 'Your Scotland, Your Future' (p. 80) stelt de Schotse regering dat in het dossier van de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid de Schotse regering een fundamenteel andere visie heeft dan de Britse regering en hierin dus weinig Schotse inbreng werd geduld. In dit soort situaties is onafhankelijkheid de enige garantie op echte Schotse belangenverdediging.

Onderstaand schema geeft een overzicht van de Schotse scores in vergelijking met de Vlaamse, Waalse en Catalaanse scores op de twee aspecten van strategisch handelen. Hierbij moeten enkele kanttekeningen worden gemaakt. De scores krijgen maar betekenis in de mate dat ze als relatieve posities ten opzichte van elkaar worden bekeken. Daarnaast is de focus binnen de cases is niet precies dezelfde. Ten eerste is de aard van de bestudeerde hervormingen verschillend. In het geval van Catalonië en Schotland is de bestudeerde case een bilaterale onderhandeling over de constitutionele status van één regio terwijl de Belgische en Duitse case van grondwetswijzigingen de globale federale ordening van een land bevatten. Daarnaast ligt de focus in de Belgische en Duitse case op een concreet beleidsdomein (met name landbouw en milieu) en in de Schotse en Catalaanse case op de meer algemene bevoegdheidsverdeling en intergouvernementele relaties. Een gelijklopende focus bij alle cases was er wel met betrekking tot 'coördinatie en implementatie van het EU-beleid'.

Het strategisch handelen van de regionale actor in de Schotse case is doorheen de fases van de besluitvorming redelijk stabiel. In de andere cases werden meer schommelingen waargenomen. Een verklaring hiervoor ligt in de weigering van de centrale actor, de SNP regering, om actief betrokken te zijn in de Calman-commissie. Op de factor attitude scoort de Schotse case erg extreem, conflictueuzer dan de Catalaanse, die zich nochtans ook aan de pool 'conflictueus' van het continuüm bevindt. Daarnaast blijkt het strategisch handelen van de Schotse regering ook de sterkste multi-level focus te hebben wanneer ze in comparatief perspectief wordt geplaatst met het Vlaamse, Waalse en Catalaanse strategisch handelen.

Een globaal beeld waarbij ook de de scores van de Duitse case zijn opgenomen, wordt gepresenteerd in het comparatieve onderzoeksrapport. Dan worden eveneens een aantal concrete beleidsaanbevelingen voor de Vlaamse overheid geformuleerd, geïnspireerd op buitenlandse goede praktijken.

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

> 5.4. Op weg naar verklaringen

> 5.4.1. *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 allemaal 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. 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 regeringen en ten slotte EU-ervaring. Deze drie variabelen worden hieronder geanalyseerd voor Schotland en het VK in de specifieke onderzoeksperiode van deze case. Deze periode start met het aantreden

van de SNP minderheidsregering in 2007 en loopt door tot de parlementaire behandeling van de *Scotland Bill* is afgerond.

Hieronder gaan we ook kort in op de invulling van deze variabelen in de reeds afgeronde cases van institutionele hervormingen in België en Spanje³². Door de Schotse case te positioneren tegenover de Belgische en de Catalaanse is een eerste test van het analysekader mogelijk. De gehele verklarende kracht van het analysekader zal tot uiting komen in het volledige comparatieve rapport dat gepubliceerd wordt na afronding van de vier regionrapporten.

> 5.4.2. *De structurele en culturele binnenlandse institutionele setting*

Deze eerste verklarende variabele wordt gemeten aan de hand van twee dimensies, namelijk institutionele structuur en institutionele cultuur. Deze beide dimensies vullen elkaar aan en vormen samen één factor waaruit we verklaringen voor de strategiekeuzes van de regionale overheden trachten te putten.

De *devolution* in het Verenigd Koninkrijk kreeg geen formele, constitutionele status zoals in Duitsland of België (Watts 2007). Het Verenigd Koninkrijk heeft geen geschreven grondwet en in dezelfde traditie is de *Scotland Act* slechts een gewone wet van het Westminster parlement, die daarom ook de jure het recht behoudt om de gedecentraliseerde bevoegdheden terug te roepen. Het gebrek aan formele constitutionele status neemt niet weg dat in de praktijk de relatie tussen Schotland en het VK alle kenmerken bevat van een duaal federaal systeem. Het Schotse parlement heeft wetgevende bevoegdheden, die de uitvoerende macht, de *Scottish Executive* vervolgens implementeert. Het Schotse juridisch systeem

³² Hiervoor verwijzen we naar volgende SBOV rapporten . D/2010/10106/009: Deforche Jana & Bursens Peter (2010). *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*. Antwerpen: SBOV. 118 p.
D/2009/10106/020: Deforche Jana & Bursens Peter (2009). *Een comparatief onderzoek naar regionaal strategisch handelen in een meerlagige bestuurscontext. Deelresultaat 1: Het effect van de meerlagige bestuurscontext op het Vlaamse en Waalse strategisch handelen in de vijfde Belgische staatsvorming*. Antwerpen: SBOV. 83 p.

is daarenboven volledig gescheiden van het Britse, wat een unicum is in Europa.

Devolution heeft in formeel juridische termen voor Schotland geen veranderingen teweeggebracht in de suprematie van het Parlement in Westminster. In principe kan de bevoegdheidsverschuiving eenzijdig door Westminster worden opgeschort. De constitutionele limieten die de *Scotland Act* inbouwde, gelden enkel voor Schotland en niet voor Westminster, die dus het recht behoudt om ook in de domeinen die exclusief tot de bevoegdheid van de gedecentraliseerde entiteiten behoren, wetten te maken (met de goedkeuring van het Schotse parlement volgens de procedure van de Sewel Convention³³). In formele termen behoudt de nationale overheid dus de centrale macht. Toch bestaat er een politieke conventie die het in de praktijk zeer moeilijk maakt voor het nationale parlement om wetgevende bevoegdheden van de regionale parlementen zonder reden te herroepen.

De *devolveds* verkregen autonomie, maar dit werd niet gekoppeld aan een formalisering van hun vertegenwoordigende rol in Londen. Hoewel het parlement twee kamers heeft, is de House of Lords door haar samenstelling geen territoriale kamer zoals in verschillende andere federale of gedecentraliseerde landen.

Het proces van devolutie in Schotland verschilt van de decentralisatie in de andere drie landen wegens het sterk asymmetrische karakter. De devolutie werd enkel doorgevoerd (en dan nog in verschillende mate) in Noord-Ierland, Schotland en Wales. Het grootste deel van het Verenigd Koninkrijk, met name Engeland (meer dan 80% van de populatie), heeft geen regionaal parlement en blijft exclusief bestuurd door het nationale parlement van Westminster. Dit maakt dat de centrale overheid wordt geconfronteerd met kleine gedecentraliseerde entiteiten die onvergelykbaar zijn met de positie van gedecentraliseerde entiteiten in Duitsland, Spanje, België of Canada (Keating 2005). Omwille van de sterk asymmetrische devolutie wordt het Verenigd Koninkrijk meestal niet gedefinieerd als federaal land. De relatie tussen de nationale overheid in Londen en Schotland wordt daarentegen

³³ Meer informatie en praktijk op: <http://www.scotland.gov.uk/About/Sewel/KeyFacts>

meestal wel beschouwd als quasi-federaal omdat het gekenmerkt wordt door elementen van gedeeltelijke en volledige regionale autonomie.

Keating (2005) stelt dat de Britse *devolution* van andere federale systemen verschilt op drie centrale punten: Een eerste is de bevoegdheidsverschuiving zonder aantasting van de soevereiniteit van Westminster. Een tweede is de asymmetrie³⁴, zowel qua (legislatieve) bevoegdheden als populatie-omvang. Een derde uitzonderlijk kenmerk is de keuze om voort te bouwen op het bestaande systeem van administratieve decentralisatie.

Met betrekking tot de eerste dimensie, institutionele structuur, vinden we zowel VK-Schotland, België als Spanje terug aan de dezelfde kant van het continuüm dual-coöperatief: de drie landen worden in alle literatuur heel duidelijk als duale systemen gecategoriseerd (Swenden 2006). Hoewel er ook voor de *devolution* een Schots politiek niveau bestond (*Scottish Office*), bracht een verkozen parlement met een regering die aan het parlement verantwoording aflegt, een nieuw politiek niveau tot stand dat voorheen onbestaande was. Het huidige Britse systeem is dual en wordt gekenmerkt door twee bestuurslagen met elk eigen bevoegdheden die onafhankelijk van elkaar beleid maken. (Keating 2005). Dit geldt zowel voor de wetgevende macht, de uitvoerende macht (regering en bureaucratie) en, in het geval van Schotland, ook voor het complete juridisch systeem. Daarnaast biedt dit soort federale systemen potentieel ook een grote fiscale autonomie. De *Scotland Act* geeft het Schotse parlement de bevoegdheid om de basisvoet van de inkomensbelasting met 3p per pond te verhogen of te verlagen. Deze 'Tartan Tax' is in de praktijk echter nooit gebruikt. Tot op vandaag gebeurt de financiering volgens de Barnett Formule (1978) en globaal is de fiscale autonomie van Schotland dus praktisch onbestaande. Het centrale agendapunt van de Calman commissie was precies een vergroting van de fiscale verantwoordelijkheid voor Schotland.

De structurele institutionele setting is dual, maar bevat toch enkele coöperatieve elementen. Voorbeelden daarvan zijn de *Memoranda of Understanding* die de *Devolution Acts* aanvullen. Dit is een semi-formele manier om het Britse gedecentraliseerde constitutionele systeem goed te laten functioneren. Coöperatie is nodig omdat bevoegdheden soms overlappen (bv Europees beleid) en omdat keuzes in een bepaald beleidsdomein soms directe gevolgen hebben voor andere beleidsdomeinen. De coördinatie wordt gegarandeerd door het *Joint Ministerial Committee*.

³⁴ De asymmetrie is het meest extreem is tussen Schotland enerzijds en Engelse regio's anderzijds.

Tot op vandaag is dit orgaan nog niet als dispuut-oplossend orgaan moeten optreden. Er is wel een nieuwe formele procedure voor intergouvernementele betwistingen goedgekeurd in maart 2010.

Al deze bilaterale informatie- en coördinatiemechanismen fungeren als substituut voor een regionale tweede kamer, wat in vele andere (quasi-)federale landen voorkomt. Het enige wat echt ongewoon is aan het Britse systeem, is de afwezigheid van een formele vertegenwoordiging van de Engelse regio's binnen de interbestuurlijke structuren. Door het asymmetrische karakter van de *devolution* bestaat er ook weinig horizontale interregionale netwerking in het VK. Verticale bilaterale relaties tussen de *devolveds* en de centrale overheid worden door de institutionele structuren dan weer wel in de hand gewerkt.

Een tweede belangrijk coöperatief element is het eengemaakte overheidsapparaat (*Unified UK civil service*) dat na de *devolution* behouden bleef.³⁵ De ambtenarij moest traditioneel de regering van het VK ondersteunen. Deze taak is uitgebreid naar ondersteuning van de gedecentraliseerde regeringen. Op administratief vlak veranderde de *devolution* niet zo veel. Personeel van de *Scottish Office* werd staf van de *devolved institutions*. In de praktijk verminderen de contacten tussen het VK en de *devolveds* in de ambtenarij wel (interview V. Glynn en G. Byrne).

Op de dimensie institutionele structuur, waarvoor een schaal van 1 (dual federalimse) tot 5 (coöperatief federalisme) wordt gebruikt, plaatsen we (na literatuurstudie die in de interviews werd geverifieerd) het VK (in relatie tot Schotland) op 2, net als Spanje en dicht bij België waarvoor de score 1 werd gegeven.

De tweede dimensie, institutionele cultuur, zorgt in combinatie met de institutionele structuur voor de handelingsvrijheid en -mogelijkheden van de betrokken regio's. Opmerkelijk is dat een algemene visie op de coördinatie van *devolution* en intergouvernementele relaties grotendeels ontbreekt. Redenen hiervoor zijn de structurele asymmetrie en het eerder marginale gewicht van de gedecentraliseerde gebieden. De relaties met de drie gedecentraliseerde entiteiten zijn eigenlijk nooit op een gestructureerde manier bekeken en ontwikkeld. De belangrijkste relaties in het VK zijn bilateraal; multilateralisme werd door de opeenvolgende Labour-regeringen nooit uitgebouwd. Ook de Calman-commissie was een bilateraal project. Toch is er, in vergelijking met bijvoorbeeld de relatie Madrid-Catalonië, geen algemene vijandige houding vanuit beleidsmakers en politici in Londen

³⁵ Dit is een belangrijk administratief coöperatief kenmerk dat in de Belgische, Duitse en Spaanse cases ontbreekt.

tegenover Schotland. Sommige respondenten wijzen wel op een houding van onverschilligheid. Algemeen bestaat een klimaat van wederzijds vertrouwen sinds *devolution*, dat met het aantreden van de SNP-regering in Schotland weliswaar onder druk kwam, maar net op vraag van de SNP werden de intergouvernementele relaties zelfs geherwaardeerd en geformaliseerd. Het lijkt contradictorisch, maar vanuit strategisch oogpunt is het zelfs logisch dat een partij die het verlaten van het VK als einddoel voorop stelt toch sterk investeert in het werkbaar maken van het systeem zelf.

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) het VK (in relatie tot Schotland) op dezelfde hoogte als België (2,5) en dus hoger dan de Spaanse case (relatie Madrid-Catalonië) (1). De globale factor structurele en culturele institutionele setting is een samenvoeging van de scores op de twee dimensies. Het VK (in relatie tot Schotland) strandt op 2,25, iets coöperatiever dus dan België (1,75) en Spanje (1,5).

De drie cases bevinden zich allemaal wel aan de non-coöperatieve pool van de factor structurele en culturele binnenlandse institutionele setting en contrasteren met de Duitsland die zich aan de coöperatieve pool bevindt (zie het Duitse rapport). Uitspraken over de hypothese 1a en 1b zijn erg voorlopig omwille van het geringe verschil. Het regionaal strategisch handelen van Schotland was een stuk conflictueuzer dan dat van Vlaanderen, Wallonië en Catalonië. Dit ligt echter niet in de lijn der verwachtingen omdat de structurele en culturele institutionele setting iets coöperatiever was. Daarnaast was de multi-level focus in Schotland meer uitgesproken dan in de Catalaanse en Vlaams/Waalse cases. Dit ligt wel in de lijn van de verwachting. In het comparatieve rapport gaan we hier verder op in, we zullen dan ook de vergelijking met Duitsland maken.

> 5.4.3. *Partijpolitiek en regeringen op de verschillende bestuursniveaus*

Het multi-level partijsysteem in het VK wordt gekenmerkt door twee grote SWP's (Labour en Conservatives), maar het Schotse regionaal partijsysteem kent daarnaast een sterke regionalistische NSWP, de Scottish National Party (SNP). In vergelijking met de rest van het VK is het gewicht van de

Conservatieven veel kleiner en dat van de derde SWP, de Liberaal-Democraten, groter.³⁶

Vanuit de literatuur verwachten we dat NSWP's met een regionalistische agenda een eerder vijandige houding tegenover de centrale overheid aannemen en meer bevoegdheden, tot zelfs onafhankelijkheid vragen voor hun regio. Omdat ze in zowel regionale als nationale verkiezingen verkiezingen enkel met de regionale belangen moeten rekening houden verwachten we dat het gedrag van NSWP's, of van de regering die ze vormen (zoals in het geval van de SNP in Schotland), meer conflictueus zal zijn.

Het strategisch handelen van de SNP-regering is beter te begrijpen wanneer we het analyseren op basis van de *trade-off* die de partij maakt tussen de drie centrale doelstellingen, namelijk het bereiken van stemmen, van beleid of van bestuursposities. Onze dataverzameling heeft uitgewezen dat de SNP in de Schotse regering in de eerste plaats aan haar kiezers wilde bewijzen dat ze een betrouwbare regeringspartij is. Het belangrijkste doel als minderheidsregering was goed beleid realiseren voor de Schotse bevolking om zo de reputatie van radicaal nationalisme te temperen. Met het oog hierop hebben ze dan ook meteen de piste van samenwerking met de centrale regering in Londen gekozen. We zien wel dat met betrekking tot het constitutionele aspect, wat voor SNP een centraal agendapunt is, de compromishouding minder evident was. Samenwerking met de Calman commissie zou vanuit de logica van het behalen van beleidspreferenties niet onlogisch zijn. Hoewel de finale doelstelling van de SNP niet overeenkomt met de premisse van Calman (het behoud van de constitutionele status van Schotland binnen het VK), zijn er wel aanbevelingen die in de richting van de SNP preferenties gaan (zoals bijkomende bevoegdheidsoverdrachten en versterkte intergouvernementele relaties). Precies omdat Calman expliciet de piste van onafhankelijkheid uitsloot, wenste de SNP regering niet mee te werken. Dit is te verklaren vanuit de afweging dat hun electoraat dit als een nederlaag zou bekijken. In de fase van implementatie nam de SNP regering een iets flexibelere houding aan door wegens de bereidheid om mee te werken aan de implementatie van die aspecten die ze ondersteunen. Toch lijkt het globaal erg moeilijk voor de SNP om over constitutionele issues samen te werken met andere partijen (en vice versa). Een akkoord over een referendum kon de SNP evenmin bereiken, zelfs niet met een meer flexibele houding tegenover de vraagstelling.

³⁶ Het Schotse multi-level partijsysteem is redelijk gelijkaardig aan de Spaans-Catalaanse case.

De attitude van de SNP is duidelijk conflictueuzer dan de Catalaanse NSWP's bij de hervorming van het Catalaanse autonomiestatuut. Ook al is de finale preferentie van sommige van deze Catalaanse partijen ook onafhankelijkheid, ze waren wel bereid om een compromis te maken met de Spaanse centrale regering om incrementele stappen naar hun finale preferentie toe te zetten.³⁷ Er zijn uiteraard momenten waarop dit type partijen een balans zoeken tussen een strategie met het oog op het behalen van stemmen tegenover een strategie met het oog op bepalen van het beleid.

Ook met betrekking tot de tweede variabele, verticale partijcongruentie, scoort de Schotse case extreem. Er is geen enkel moment van congruentie doorheen het gehele proces. In 2007 ontstond voor het eerst sinds de *devolution* van 1999 een incongruentie in regeringspartijen tussen Londen en Edinburgh. Sinds 1999, bij de eerste regionale verkiezingen in Schotland, was er steeds een partijlink via Labour, die tussen 1999 en 2010 in Londen regeerde en in 1999 en 2003 in Schotland de regeringscoalitie met de Schotse Liberaal- Democraten leidde. In 2010 wisselde de regeringspartij in Londen van Labour naar de coalitie van Conservatieven en Liberaal-Democraten. Voor het eerst wordt het VK geconfronteerd met een coalitieregering. Elke vorm van congruentie blijft echter ontbreken. Vanuit de hypothese verwachten we dan ook dat het strategisch handelen van de Schotse actor het meest conflictueuze is vergeleken met met de Belgische en Spaanse case. Dit hebben we ook waargenomen.

Daarbij komt nog dat de verhouding van de regionale partijafdelingen en de nationale partijleiding bijzonder is in de Britse case als gevolg van het erg asymmetrische karakter van de *devolution*. Schotland vertegenwoordigt slechts 8% van de bevolking van het VK en heeft dan ook een overeenkomstig politiek gewicht. Uiteindelijk zijn de regio's waar decentralisatie werd ingevoerd een minderheid, wat een echte federale staatsordening moeilijk tot onmogelijk maakt. Het grootste en economisch centrale deel van het VK, Engeland, heeft geen regionaal parlement en tot op vandaag ontbreekt de politieke vraag hiervoor. De Britse SWP's zijn in comparatief perspectief erg centraal geleide organisaties waarbij het Schotse belang vaak ondergeschikt is en ook de Schotse afdelingen van de partijen niet steeds eigen preferenties kunnen doordrukken. (interview J. Callagher 20 september 2010) (interview J. Wallace 23 september 2010).

³⁷ Hoewel ERC finaal het referendum in Catalaonië niet ondersteunde omdat ze het behaalde compromis toch als te licht hebben beoordeeld. Een ander verschil is dat in Catalaonië een coalitie van een SWP met een NSWP bestond, dus de case voor deze factor minder extreem scoort op het continuüm.

Een respondent verwoordt het als volgt:

‘Dingen zien er erg verschillend uit naargelang je vanuit Londen kijkt, of vanaf hier kijkt. Voor de machthebbers in Londen blijven de devolveds erg klein en is hun electorale gewicht beperkt. Daarnaast ligt het hart van de economische macht in Engeland. Er zijn wel veranderingen merkbaar in het functioneren van de Schotse partij-afdelingen als gevolg van devolution, voornamelijk binnen Labour omdat de Conservatieven altijd redelijk onafhankelijk zijn geweest in Schotland en de Liberaal-democraten federaal georganiseerd zijn. Als Labour zijn mogelijkheden in Schotland ten volle wil benutten, zal er meer onafhankelijkheid voor de Schotse afdeling nodig zijn. Het electoraat vindt het erg belangrijk dat de Schotse belangen goed worden verdedigd en stemmen daarom vaak voor de SNP, ook al zijn ze niet pro-onafhankelijkheid. De SWP’s beseffen dat ze hierop een antwoord moeten formuleren, wat ook de drijfveer voor Calman was. De evenwichtsoefening is de mensen zich comfortabel laten voelen in de Union, maar toch ook de specifieke aandacht voor een goed werkend Schots systeem niet uit het oog verliezen.’ (interview Ch. Jeffery 22 september 2010)

Een Schots Labour parlamentslid stelt: *‘We zijn een partij die inderdaad nog erg centraal wordt geleid. Zeker in het begin van devolution was de centrale partijleiding niet overtuigd dat decentralisatie ook binnen de partij-organisatie nodig was. Verschillende zagen het als een stap naar separatisme. Mijn visie en die van velen binnen de Schotse afdeling is dat dit van cruciaal belang is voor Labour in Schotland.’ (interview P. McNeill 22 september 2010).*

Getuigen binnen de SNP stellen dat het ontbreken van samenwerking met de SWP’s in belangrijke mate het gevolg is van hun partij-organisaties. *‘De groenen zijn voor onafhankelijkheid, alle anderen Schotse partijen niet. De andere drie grote partijen worden nog voornamelijk vanuit Londen gestuurd en daarmee onderhandelingen voeren die echt in het belang van Schotland zijn is moeilijk.’ (interview S. Getthins 21 september 2010).*

In vergelijking met de Vlaams/Waalse en Catalaanse case is de partijpolitieke regeringssituatie in de Schotse case absoluut incongruent. We verwachten dus volgens hypothese 2a een meer conflictueuze Schotse strategie, wat ook werd waargenomen. Op basis van de drie cases die tot nu toe zijn afgewerkt, kunnen we deze hypothese dus bevestigen. Ook de hypothese 2b, die een grotere multi-level focus voorspelt in de Schotse strategie dan de Catalaanse en de Vlaams/Waalse, wordt bevestigd.

De hypothesen 3a en 3b, over de macht van een NSWP met een regionalistische agenda, worden eveneens bevestigd. Op de factor ‘macht van een NSWP met regionalistische agenda’ is Schotland ook in de extreme pool terug te vinden. De hypothesen voorspelden een meer conflictueus regionaal handelen met een sterkere multi-level focus (in vergelijking met Catalonië en Vlaanderen/Wallonië), wat ook werd waargenomen.

> 5.4.4. *Formele en informele ervaring met het EU-niveau*

De tijdspanne waarin we het strategisch handelen van de Schotse overheid evalueren start in 2007. Op dat moment heeft de Schotse overheid al enkele jaren ervaring met de nieuwe formele en informele mogelijkheden die de *devolution* hen in 1999 bood. Maar ook vóór er sprake was van een Schots parlement en een Schotse regering was er op administratief niveau al inspraak en coördinatie om de Schotse visie in het nationale Britse standpunt te incorporeren. De Schotse administratie had dus al een beperkte EU ervaring vóór de politieke *devolution*. Dit liep via de *territorial offices*, die behandeld werden als elk ander departement binnen *Whitehall*. In belangrijke Schotse beleidsdomeinen met een sterke Europese inslag, zoals landbouw en visserij, was er bijna steeds een input van de *territorial offices* (Palmer 2008). In de praktijk bleef deze input bestaan na de *devolution*. In andere domeinen was de input *pre-devolution* veel minder. Na de *devolution* hadden de gedecentraliseerde administraties een legitimatiemiddel om input te vragen voor een heel aantal nieuwe domeinen.

De *Scotland Act* van 1998 stelt expliciet dat buitenlands en Europees beleid een exclusieve bevoegdheid van de nationale overheid blijft. In bijhorende *Memoranda of Understanding (MoU) (UK Government 1999)*, werden hierover wel juridisch niet-bindende afspraken gemaakt tussen de nationale regering en de drie gedecentraliseerde entiteiten. De tekst van het MoU werd in maart 2010 aangepast na een akkoord op de JMC³⁸. Een *Concordat on European relations and EU policy* beschrijft de intenties van de nationale regering om de gedecentraliseerde entiteiten zo direct en volledig mogelijk te betrekken in EU besluitvorming wanneer hun exclusieve bevoegdheden aan de orde zijn (Scottish Government 1999). De betrokken *UK Secretary of State* blijft echter in concreto beslissen of een regionale minister aanwezig

³⁸ Een belangrijke wijziging is een nieuw protocol over *dispute management*. Daarnaast zijn ook de bepalingen over het functioneren van de JMC (Europe) en de relaties van de *devolved administrations* met de Europese instellingen meer gedetailleerd en explicieter. Op deze wijze zijn een aantal van de Calman aanbevelingen dus al geïmplementeerd.

kan zijn of over exclusief regionale bevoegdheden kan spreken op een raadsformatie. Formeel afdwingbare participatierechten zijn er dus niet, hoewel de praktijken (zeker in de eerste jaren na *devolution*) wel erg coöperatief waren en Schotse ministers geregeld Ministerraden bijwoonden en zelfs het woord namen (Palmer 2008).

Zonder een geschreven grondwet is er echter geen wettelijk kader om naar te refereren voor de regio's. Het MoU en de bijhorende akkoorden tussen de centrale regering en de geregionaliseerde entiteiten beschrijven wel een heel aantal mogelijkheden voor inspraak en samenwerking, maar zijn meestal niet afdwingbaar. Daarnaast formuleren ze (eveneens niet juridisch afdwingbare) plichten voor de gedecentraliseerde entiteiten, namelijk medewerking of informatiedoorstroming, bijvoorbeeld in het kader van een inbreukprocedure door de Commissie.

De formele coördinatiestructuren om deze regionale betrokkenheid in het Britse EU beleid tot stand te brengen zijn het *Joint Ministerial Committee (Europe)* (JMC(E)) en het *Ministerial European Coordination Committee* (MINICOR). MINICOR varieerde in werking en effectiviteit naargelang wie het voorzat. Het werd in 2003 geïncorporeerd in de JMC, die regelmatig bijeenkwam. Voor de minder strategische zaken is er ad hoc contact van departement tot departement. In het kader van sterk geëuropeaniseerde beleidsdomeinen die onder Schotse bevoegdheid vallen, zoals bijvoorbeeld landbouw en plattelandsbeleid, werden erg efficiënte permanente sectorale overlegstructuren opgezet (in dit voorbeeld DEFRA). Tot op vandaag hebben echte crisissen binnen de JMC zich nog niet voorgedaan. Algemeen bestaat de idee dat met een sterk gezamenlijk standpunt rond de onderhandelingstafel moet worden gezeten en dat onenigheid in dit stadium de strategie verzwakt. Tot op vandaag is deze publieke onenigheid nog niet opgedoken.

De input van Schotland in EU regelgeving is, net als de andere aspecten van intergouvernementele relaties in het VK, dus grotendeels gebaseerd op coördinatie op hoog ambtelijk niveau en goodwill op politiek niveau. Voor sommige beleidsdomeinen, zoals landbouw, gebeurt dit voornamelijk door regelmatige formele bijeenkomsten op ministerieel niveau, maar in veel andere gevallen gebeurt dit informeler en ad-hoc. Het proces heeft een erg gesloten karakter, waarbij de controle in handen blijft van de nationale overheid. Omwille van de confidentialiteit van het proces is de controle hierop, zelfs door regionale parlementen, praktisch onbestaande. Omdat kan worden aangenomen dat dit soort systemen beter werkt bij congruente regeringen, heeft de SNP regering steeds geijverd voor de formalisering en visibilisering van de bestaande procedures. Zo werden op de JMC van juni 2010 enkele nieuwe bepalingen aangenomen die de Schotse ministers meer garanties op een rol in de EU ministerraden bieden. Op vraag zal hen

worden toegestaan deel te nemen, te spreken en zelfs het VK te vertegenwoordigen indien dit gepast is. De nationale minister kan echter nog steeds weigeren wanneer dit niet in het belang is van het VK en daarnaast moet de Schotse minister in deze Europese vergaderingen ook het Britse en niet louter het Schotse standpunt verdedigen.³⁹

De *devolution* zorgde er ook voor dat de gedecentraliseerde entiteiten zichtbaarder werden op EU niveau, onder andere door regionale kantoren in Brussel. Deze kantoren zijn deel van de Britse permanente vertegenwoordiging.⁴⁰ Daarnaast hebben het Schotse Parlement en de Welsh Assembly kleinere kantoren die als informatiedoorgeefluik voor regionale wetgeving functioneren. Er zijn tenslotte ook privé sectoriale consortia kantoren, zoals Scotland Europa. Scotland House in Brussel huisvest zowel de Scottish executive EU Office en Scotland Europa.

‘Pre-devolution waren de contacten zeer goed omdat samengewerkt werd binnen één administratie, verantwoordelijk tegenover één overheid. Vandaag zijn de ambtenaren zich bewust van de verschillende regeringen waaronder ze dienen, zeker bij incongruente regeringen. En is er minder informatie-uitwisseling, hoewel de eengemaakte ambtenarij wel een belangrijk bindmiddel blijft. Het enthousiasme om de bestaande pre-devolutie-netwerken te onderhouden en veel te coördineren komt voornamelijk vanuit de devolveds. Whitehall ‘vergeet’ steeds vaker Schotland te consulteren over zaken die hen aanbelangen. Door het asymmetrische karakter van de devolution is het betrekken van subnationale entiteiten in het EU-beleid moeilijker dan in andere federale of sterk gedecentraliseerde lidstaten’ (interview D. Crawley 20 september 2010)

Toch is het merendeel van de betrokkenen positief over de coördinatie met betrekking tot EU-beleid, zelfs bij incongruente regeringen sinds 2007 (interview Ch. Jeffery 22 september 2010)

Met betrekking tot de variabele ‘formele en informele EU ervaring’ is de formele mogelijkheid op gegarandeerde input een stuk groter voor de Duitse en Belgische deelstaten dan voor de Spaanse en Britse. In informele ervaring

³⁹ Deze aspecten zijn eveneens opgenomen in de Calmanaanbevelingen en dus is Calman hiermee reeds gedeeltelijk geïmplementeerd.

⁴⁰ De keuze van de Britse gedecentraliseerde entiteiten is dezelfde als van de Belgische deelstaten, die een vertegenwoordiging hebben die ingebed is in de nationale permanente vertegenwoordiging. Deze keuze verschilt wel van de Duitse Länder en de Spaanse Autonome Gemeenschappen, die regionale kantoren verkozen die onafhankelijk van de nationale permanente vertegenwoordiging fungeren.

zijn ze allen dan weer erg vergelijkbaar. Garanties op input in het Britse standpunt of een garantie op regionale vertegenwoordiging in de Europese Raadsformaties heeft Schotland niet. Er zijn echter wel afspraken gemaakt in het proces van *devolution*, maar deze zijn niet juridisch afdwingbaar. Een goede werking van het systeem is dus in de eerste plaats gebaseerd op de welwillendheid van de betrokken actoren, zowel op het nationale als op het regionale bestuursniveau. De hypothese voorspelt een sterkere multi-level focus bij de Belgische en Duitse case die duidelijk te onderscheiden zijn van de Schotse en Spaanse. Dit werd in de praktijk niet waargenomen. Deze factor blijkt dus de minst voorspellende kracht te hebben betreffende het regionaal strategisch handelen in binnenlandse staatsvormingen. De hypothese 4 die met betrekking tot deze variabele is geformuleerd, werd ook in de voorgaande cases niet bevestigd.

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

We besluiten dit deelrapport met een identificatie van de vergelijkbaarheid van de Schotse case met de Vlaamse. 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 Schotse situatie. Hier liggen uiteraard meer opportuniteiten tot beleidsleren.

We focussen eerst op de vele gelijkenissen tussen de twee cases. België en het VK zijn beide Westerse parlementaire democratieën. Beide landen zijn lid van de Europese Unie, waarvan ze een belangrijke doorwerking ondervinden in hun bestuurlijke structuur, cultuur en beleid. De bestuursystemen zijn in beide 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 ook beide (quasi) federale systemen die gekenmerkt worden door een zogenaamd duaal federalisme.⁴¹ Daarnaast hebben de bestudeerde regio's ook allen een uitgesproken regionale identiteit, van waaruit de gedeelde preferentie tot meer eigen bevoegdheden en/of meer invloed op het centrale bestuursniveau stamt. Het partijstelsel wordt in alle bestudeerde regio's gekenmerkt door het voorkomen van een NSWP met een uitgesproken regionalistische tot zelfs een afscheidingsagenda.

⁴¹ Voor meer details verwijzen we graag naar paragraaf 3.3.1. van dit rapport.

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 cruciale verschilpunten te wijzen, waardoor blindelings kopiëren van elkaar geen optie is. We sommen enkele belangrijke parameters op waarvoor de cases verschillend scoren.

Een eerste belangrijk verschil ligt in het *type hervorming*. Het Schotse hervormingsproces verschilt sterk van de Vlaamse case. De Schotse case is een bilaterale onderhandeling van één regio met de centrale overheid. Het betreft hier dus enkel de verhouding van Schotland tegenover het VK, waarbij de constitutionele statussen van de andere gedecentraliseerde entiteiten buiten beschouwing worden gelaten. Net zoals in het verleden worden constitutionele hervormingen in het VK op een bilaterale manier aangepakt en werd niet voor een overkoepelende aanpak van het volledige VK gekozen. In de Belgische case gaat het wel om een ‘totale hervorming’ van de federale staatsstructuur, waarbij de drie Gemeenschappen, drie Gewesten en het federale niveau zijn betrokken zijn.

Het type hervorming hangt samen met twee andere belangrijke verschilpunten, namelijk de procedurele vereisten en het aantal betrokken actoren. De procedurele vereisten gaven de Vlaamse regeringspartijen erg verschillende mogelijkheden dan de Schotse regeringspartij. In het geval van de hervorming van de Schotse constitutionele status vereist de wijziging van de *Scotland Act* (geconcretiseerd in de *Scotland Bill*) een gewone meerderheid in het nationale parlement. Strikt juridisch gezien is dit voldoende, maar omwille van de *Sewel Convention* is ook de goedkeuring van het Schotse parlement nodig (bij gewone meerderheid). In vergelijking met andere procedures om institutionele/constitutionele hervormingen door te voeren, zijn dit redelijk lage drempels (gewone meerderheden⁴²) en is het uiterst uitzonderlijk dat de regionale entiteiten geen juridisch gegarandeerde inspraak hebben (de *Sewel Convention* is gebaseerd op de Britse traditie van een ongeschreven, juridisch niet afdwingbare conventie).

⁴² Bij de hervorming van het Catalaanse autonomiestatuut is eerst een voorstel van het Catalaanse parlement bij tweederde meerderheid nodig, dat vervolgens met gewone meerderheid in de twee kamers van het nationale parlement moet passeren om finaal de goedkeuring van de Catalaanse bevolking bij referendum nodig heeft. In Duitsland is, zoals in België, een tweederde meerderheid van beide wetgevende kamers van het nationale parlement vereist voor grondwetswijzigingen.

Hierdoor was het mogelijk om de huidige regering in Schotland, die een minderheidspositie heeft, niet te betrekken in het hervormingsproces. Een institutionele wijziging van de Belgische staatsordening gebeurt bij bijzondere meerderheidswetten, die niet alleen een tweederde parlementaire meerderheid vereisen (in beide kamers), maar daarnaast ook een meerderheid in elke taalgroep. Dit maakt dat compromissen tussen de taalgroepen en de partijen nodig zijn, waarbij in veel gevallen steun van oppositiepartijen op het federale niveau noodzakelijk is. In België moeten dus steeds compromissen met veel actoren worden gevonden (minimum vijf partijen in de vijfde staats hervorming).

Een ander verschilpunt ligt in het *aantal actoren* rond de tafel en de verhouding tussen hen onderling. Samengevat verschilt het bipolaire karakter van België zonder hiërarchie van bevoegdheden van het multipolaire karakter van het VK met hiërarchie. Omwille van de institutionele kenmerken van de Belgische federatie zijn er in de praktijk geen 7 onderhandelende partijen (drie Gemeenschappen, drie Gewesten en een Federale overheid) maar vindt een bipolaire onderhandeling tussen de (regerings)partijen van de verschillende taalgroepen plaats. 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.

Een ander cruciaal verschillend systeemkenmerk is het sterk asymmetrische karakter van het VK. Er zijn drie regionale entiteiten, die in verschillende mate door *devolution* gekenmerkt zijn. Maar het grootste deel van het Britse grondgebied (Engeland) kent geen decentralisatie van bevoegdheden of een eigen parlement. Hoewel er in België wel verschillen zijn tussen de Gemeenschappen en Gewesten (die bovendien in grondgebied overlappen), kent België een veel grotere mate van symmetrie.

Daarnaast is ook het partijsysteem erg verschillend. Belangrijk is hier het ontbreken van SWP's in België versus het afwijkende partijsysteem in Schotland in de context van het uitgesproken tweepartijenlandschap in het VK. De partijfamilies in beide landshelften vormen op het moment van de

vijfde Belgische staats hervorming nog steeds dezelfde regeringscoalities.⁴³ In het VK verschilt het stemgedrag van de Schotten zowel in regionale als in nationale verkiezingen erg van dit van de Britten in totaliteit. Daarbij komt nog het erg kleine electorale gewicht van Schotland in nationaal perspectief.⁴⁴ Het gevolg is de beperkte aandacht van de SWP's voor de specifieke Schotse vragen (zoals wijzigingen in de constitutionele status) en daardoor ook de beperkte vrijheid voor de regionale afdelingen van de SWP's (dit was vooral kenmerkend voor Labour). De overwinning van de SNP in 2007 was wel een kantelpunt waarop SWP's begrepen dat meer decentralisatie in de partijorganisatie cruciaal is om Schotse kiezers te overtuigen dat hun regionale afdelingen wel degelijk voor Schotse belangen opkomen. Ook de Calman commissie kan in dit kader gezien worden als een antwoord van de unionistische SWP's dat ze wel degelijk aandacht hebben voor de Schotse belangen en een antwoord bieden op de presentatie van SNP als zijnde de enige echte verdediger van Schotse belangen. De Schotse NSWP met regionalistische agenda, de SNP, kan zo wel een belangrijke rol spelen in agendasetting maar zij ontbeert het electorale gewicht om op VK niveau echt invloed uit te oefenen.⁴⁵ Dit werd ook duidelijk in de mogelijkheid van de nationale overheid in het VK en de verenigde oppositie in het Schotse parlement om hervormingen door te voeren zonder betrokkenheid van de Schotse regering. De Schotse NSWP en regionale afdelingen van de SWP'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

⁴³ Deze zogenaamde symmetrische en congruente regeringen zijn er vanaf de verkiezingen van 2004 niet langer, wat een verklaring kan bieden voor uit blijven van een zesde staats hervorming. 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.

⁴⁴ Dit staat in schril contrast met het numerieke overwicht van Vlaanderen in Belgisch perspectief. Door de vele institutionele vetokenmerken van de Belgische consensusdemocratie kunnen Vlaamse partijen hun numerieke overwicht niet gebruiken omdat meerderheidsbesluitvorming door te duwen.

⁴⁵ De SNP mag dan wel geen formele imput hebben gehad in de Calmanwerkzaamheden, ze had wel een enorm belangrijke *agendasettingspower*. Zonder overwinning van SNP in 2007 zou het thema waarschijnlijk niet op de agenda zijn gekomen en de standpunten van de unionistische partijen hebben zeker een bijsturing gekend door het electorale succes van SNP.

veto's en blokkeringsmechanismes, wat weer andere moeilijkheden met zich meebrengt. De consensusbesluitvorming die België kenmerkt is een rechtstreeks gevolg van het electorale systeem van proportionele meerderheden, waarbij steeds coalitieregeringen gevormd moeten worden. Daarnaast hebben (de regeringen van de) Belgische deelstaten een de facto vetomacht dankzij het kenmerkende partijsysteem, waarbij nationale partijen ontbreken.

Een laatste verschilpunt ligt in de maturiteit van het federale systeem en de collectieve zelfdefinitie. In België erkennen alle actoren dat België een federaal systeem is, precies zoals de grondwet vermeldt. Het VK is, zoals de naam doet vermoeden, een unie van verschillende naties met een historisch verschillende achtergrond en ook precies daarom een asymmetrische constitutionele setting. Daarnaast is ook het einddoel voor de staatsordening voor verschillende actoren rond de tafel anders in het VK dan in België⁴⁶. De hervorming van de Schotse constitutionele status (die sinds 2007 wordt onderhandeld en vandaag nog steeds niet is afgerond) was de eerste sinds de *devolution* van 1999. De Belgische vijfde staatshervorming is daarentegen een bijkomende stap volgend op de vier hervormingen die sinds 1970 plaatsvonden (1970, 1980, 1988 en 1993).

Ten slotte zijn er nog enkele kleinere, maar niet onbelangrijke verschilpunten. Zo zijn de belangrijkste knopen in de Schotse case doorgehakt door een 'onafhankelijke' groep van experts, waarvan maar een deel echt vertegenwoordigers van de partijen waren. Deze zetelden dan nog in eigen naam en hadden geen omljnd mandaat van hun partij. Deze onderhandelingssituatie is erg verschillend van de Belgische, die werd gekenmerkt door onderhandelingen tussen partijvoorzitters achter gesloten deuren. De Calman commissie adviseerde niet enkel het bijkomend regionaliseren van bevoegdheden, de analyse wees uit dat een aantal aspecten beter opnieuw naar het nationale niveau konden worden overgeheveld (hoewel dit minimaal was). Dit is een belangrijk verschilpunt met staatshervormingen in België, waar het opnieuw herfederaliseren van

⁴⁶ 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 onverzoebare visies op de Belgische staatsordening en verder uiteenlopen van de preferenties tussen Vlaamse en Franstalige partijen.

domeinen taboe is voor de meeste Vlaamse actoren. Herfederaliseren kan met het oog op eenduidige bevoegdheidspakketten of op een beter functioneren op het supranationale bestuursniveau soms een verstandige keuze zijn. Ook de visie op buitenlands beleid in het algemeen en het statuut van Europese wetgeving in het bijzonder is verschillend. Het Belgische *in foro interno in foro externo* principe kent geen evenknie in het VK. De *Scotland Act* van 1998 stelt expliciet dat buitenlands en Europees beleid een exclusieve bevoegdheid van de nationale overheid blijft. In bijhorende *Memoranda of Understanding (MoU) (UK Government 1999)*, werden hierover wel juridisch niet-bindende afspraken gemaakt tussen de nationale regering en de drie gedecentraliseerde entiteiten. Maar een juridisch afdwingbare vetopositie voor regionale entiteiten, die uit de Belgische combinatie van *in foro interno in foro externo* met het ontbreken van een normenhiërarchie voorkomt, is ondenkbaar in de Britse constitutionele setting.

Bijlages

> 6.1. Lijst respondenten

Nicci Brown 4 september 2008: Scottish Government, Head Europe Division.

Alisdair Allen Edinburgh 21 september 2010: Member of the Scottish Parliament (SNP).

Charlie Jeffery, Edinburgh 22 september 2010: expert to the Commission on Scottish Devolution and Professor Univeristy of Edinburgh.

David Crawley, Edinburgh 20 september 2010: Expert to the Commission on Scottish Devolution and former head of Scotland House in Brussels.

David Edward, Edinburgh 23 september 2010: Member of the Commission on Scottish Devolution.

David Martin Edinburgh 23 september 2010: Scottish Conservative PRU in the Scottish Parliament (Conservatives).

David McLetchie Edinburgh 23 september 2010: Member of the Scottish Parliament (Conservatives).

Ian McWirther Edinburgh 23 september 2010: Journalist and Dean of University of Edinburgh.

Jim Callagher Edinburgh 20 september 2010: Scotland Office. Secretariat of the Commission on Scottish Devolution.

Jim Wallace, Edinburgh 23 september 2010: Member of the Commission on Scottish Devolution (Liberal Democrats).

John Drummond, Edinburgh 20 september 2010: the Constitutional Commission.

Pauline McNeill, Edinburgh 21 september 2010: Member of the Scottish Parliament (Labour).

Stephen Gethins, Edinburgh 21 september 2010: Special advisor to Alex Salmond (SNP).

Vanessa Glynn, Edinburgh 21 september 2010: Scottish Government, Head Europe Division.

David Byrne, Edinburgh 21 september 2010: Scottish Government, Head Constitutional Unit.

Emma Wagner, (vragen via email) 20 januari 2011: Scotland Bill Support Officer, Scotland Office, London.

> 6.2. Lijst met afkortingen

EU	<i>Europese Unie</i>
MINICOR	<i>Ministerial European Coordination Committee</i>
ML	<i>Multi-level</i>
MoU	<i>Memorandum of understanding</i>
NSWP	<i>Non-statewide party</i>
IGR	<i>intergouvernementele relaties</i>
JMC	<i>Joint Ministerial Conference</i>
Libdem	<i>Liberal democrats</i>
SNP	<i>Scottish National Party</i>
SWP	<i>Statewide party</i>
VK	<i>Verenigd Koninkrijk</i>

Bibliografie

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. 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 Politics: the Impact of Domestic Factors on Regional Adaptation to European Integration." Regional & Federal Studies 18(1): 1-18.

Cairney, P. (2009). The Scottish Devolution Monitoring Report Ten Years On Scotland: Ten Years On. Glasgow.

Cairney, P. (2010). Intergovernmental Relations in Scotland before and after the SNP. Political Studies Association Conference. University of Edinburgh.

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.

Commission, S. (2006). Moving to Federalism - A New Settlement for Scotland. S. L. Democrats. Edinburgh.

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.

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.

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. State, 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.

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.

Government, S. (1999). Concordat on co-ordination of EU, international and policy issues on public procurement

Government, S. (2009). The Scottish Government Response to the recommendations of the Commission on Scottish Devolution Edinburgh.

Government, U. (1999). "Memorandum of Understanding and supplementary agreements between the UK Government, Scottish Ministers and the Cabinet of the National Assembly for Wales (SE/99/36)".

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. (2005). The Government of Scotland. Edinburgh, Edinburgh University Press.

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

Keating, M. (2010). The Government of Scotland (2nd edition). Edinburgh, Edinburgh University Press.

Ket, P. (2008). Contribution to 'the national conversation'. D. Cameron. Edinburgh.

Labour, S. (2007). Building Scotland. Scottish Labour Party Manifesto. Glasgow.

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.

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.

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.

Palmer, R. (2008). Devolution, Asymmetry and Europe. Multi-Level Governance in the United-Kingdom. Brussels, PIE Peter Lang.

Palmer, R. (2008). Devolution, Asymmetry and Europe. Multi-Level Governance in the United Kingdom. Brussels, Peter Lang.

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

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.

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).

Russell, M. (2009). Commission on Scottish Devolution. S. K. Calman. Edinburgh.

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.

Sir Calman, K. (2008). Commission on Scottish Devolution. A. Salmond. Edinburgh.

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.

Trench, A. (2008). Intergovernmental Relations. Scotland Devolution Monitor Report May 2008. C. Jeffery. London, The Constitution Unit.

Trench, A. (2009). "The Calman Commission and Scotland's disjointed constitutional debated." Public Law 2009(October): 686-96.

van Houten, P. (2009). "Multi-level Relations in Political Parties: a Delegation Approach " Party Politics 15(2): 137-156.

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.

Watts, R. (2007). The United Kingdom as Federalized or Regionalized Union. Devolution and Power in the United Kingdom. A. Trench. Manchester, Manchester University Press.