

## Navelstaren of een bril met multifocale glazen?

Een comparatief onderzoek naar regionaal strategisch handelen in een  
meerlagige bestuurscontext

Jana Deforche

Promotor: Prof. Dr. Peter Bursens  
Universiteit Antwerpen

## Regionaal strategisch handelen in meerlagige bestuurscontext

- Europese integratie en regionalisering
  - Biedt mogelijkheden en beperkingen
  - Is regionaal strategisch handelen hieraan aangepast?
- Beschrijven en verklaren van het regionaal strategisch handelen
  - Wat?
  - Verschillen in strategiekeuze?
  - Hoe verklaren?
    - In binnenlandse staatsvormingen
    - In Europese institutionele hervorming
- Beleidsrelevantie:
  - Vergroten van kennis en bewustwording van de meerlagige bestuurscontext bij politici en beleidsmakers.
  - Aanbevelingen vanuit buitenlandse voorbeelden.



## Vlaanderen in internationaal comparatief perspectief

- Regio's met legislatieve bevoegdheid in (quasi)federale EU lidstaten
  - Vlaanderen/Wallonië
  - Catalonië
  - Schotland
  - Baden-Württemberg (BW)
- Cases: institutionele hervormingen (EU, binnenlands)
- Kwalitatieve onderzoeksmethode: process tracing
  - 81 diepte-interviews
  - Documentanalyse
  - Media en andere secundaire literatuur



## Europese institutionele hervorming

- Hervorming: Europese verdragswijziging van Europese Conventie tot Lissabon (2002-2007)
- Regionaal strategisch handelen
  - Manieren om op voorhand vastgestelde preferenties te bereiken.
  - Preferenties gelijkaardig
- Operationalisering routes
  - As **indirecte - direct** = samenwerking met (indirect) of omzeiling van (direct) nationale overheid om belangen mbt Europese hervorming te behartigen
  - As **individueel - collectief** = zonder (individueel) of met andere regio's (collectief) eigen of een consensus aan regionale preferenties behartigen mbt de Europese institutionele hervorming

- Alle regio's gebruiken meer dan één strategie
- BW, Vlaanderen en Wallonië gebruiken meer indirecte strategieën dan Schotland en Catalonië
- BW en (in mindere mate) Vlaanderen en Wallonië gebruiken meer collectieve strategieën dan Schotland en Catalonië
- Vlaanderen koos voor een collectieve route, zowel direct als indirect. Daarnaast ook individueel indirect.
  - Optimale benutting kansen
  - Gebruik netwerk van Vlamingen in sleutelposities

- Welke binnenlandse systeemkenmerken kunnen hiervoor verklaring bieden? **Hypotheses (H)**
  - Binnenlandse institutionele setting
    - H 1a: Coöperatief → indirecte strategie
    - H 1b: Symmetrisch → collectieve strategie
  - Verticale congruentie
    - H 2: Congruente regeringen → indirecte strategie
  - Aanwezigheid NSWP met regionalistische agenda
    - H 3: NSWP machtig → directe strategie
  - Formele EU ervaring
    - H 4a: Veel EU ervaring → indirecte strategie
    - H 4b: Veel EU ervaring → collectieve strategie



## Resultaten rapport Europese institutionele hervorming (3)

- Wallonië versus Vlaanderen (= symmetrische setting)
  - Gelijkaardige strategische keuzes. [Conform H 1a&b](#)
  - Omwille van horizontale en verticale congruentie was binnenlandse samenwerking vlot (geen garantie voor toekomst!)
- BW versus Vlaanderen (= formele EU ervaring)
  - Deze kennis en ervaring doet opteren voor indirecte route. [Conform H 4a&b](#)
  - België kent geen evenknie voor functie van Bundesrat in EU besluitvorming.
- Schotland versus Vlaanderen (= verticale regeringscongruentie)
  - Vlaanderen kiest wel voor indirecte route, Schotland niet. [Niet conform H 2](#)
- Catalonië versus Vlaanderen (= NSWP)
  - Catalonië kiest wel voor directe weg, Vlaanderen niet. [Niet conform H 3](#)
  - Verklaring door preferentiever schillen



## Conclusie Europese institutionele hervorming

- In alle gevallen wordt een **leerproces** voor participatie op het EU niveau bevestigd:
  - Regio's met veel EU ervaring realiseren zich dat een **indirecte route**, samenwerking met de nationale overheid, de meest beloftevolle strategie is.
  - Alleen wanneer indirecte route **institutioneel geblokkeerd** is, is de regio genoodzaakt om op de **directe** strategie te focussen.
- Regio's prefereren een collectieve indirecte route, samenwerking werkt dus.
  - Enkel in geval **institutionele asymmetrie** of bij **aanwezigheid van een machtige NSWP** prefereren regio's de **individuele route**.

- Gebruik meerdere routes
- Samenwerken loont, zowel in binnenlandse als in Europese context
- Collectieve binnenlandse strategie vormt vruchtbare basis
- Regionale inbreng in Belgische standpuntbepaling over Europese institutionele hervormingen moet structureel worden ingebed
- Maak gebruik van het netwerk, gecreëerd door Vlamingen op sleutelposities

- Meest recente hervorming
  - Globale staatshervorming (België vijfde staatshervorming 2001 en Duitsland federalismehervorming 2006)
  - Aanpassing constitutionele status van één regio (Catalaans autonomiestatuut 2006 en Calman commission/Scotland Bill 2007-2010)
- Focus hervorming
  - Coördinatie en implementatie van het Europees beleid
  - Concrete beleidsdomeinen
- Regionaal strategisch handelen
  - Multi-level focus
    - kennis en bewustzijn
    - Concrete impactanalyse
    - Anticiperen
    - Beleidsleren andere LS
  - Attitude
    - Vertrouwen
    - Informatie
    - Wil om akkoord te bereiken



## Resultaten: binnenlandse staatshervormingen multi-level focus (1)

- ML-focus in elke case aanwezig
  - Binnenlandse staatshervormingen blijven gedomineerd door binnenlandse agenda's van partijen.
  - Europese integratie is nergens drijvende motivatie achter regionaal handelen.
- Mate waarin verschilt

Beperkte ML-focus		Sterke ML-focus	
Vlaanderen/ Wallonië	Catalonië	Schotland	BW
- Manier waarop verschilt
  - Direct versus indirect
  - Vaak 'retorisch gebruik' en 'EU-argument' als ondersteuning voor tegengestelde preferenties.



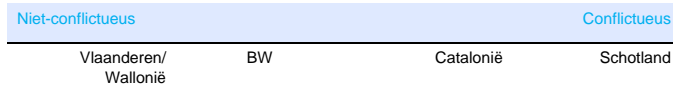
## Resultaten: binnenlandse staatshervormingen multi-level focus (2)

- Verschillende invulling voor fases van de besluitvormingscyclus
- Welke binnenlandse systeemkenmerken bieden verklaring voor verschillen in ML-focus? *Hypotheses (H)*
  - Institutionele context
    - H1: coöperatief → beperkte ML-focus: niet bevestigd
  - Verticale congruentie
    - H2: congruente regeringen → beperkte ML-focus: deels bevestigd
  - NSWP met regionalistische agenda
    - H3: NSWP machtig → sterke ML-focus: niet bevestigd
  - EU ervaring
    - H4: Veel EU ervaring → sterke ML-focus: niet bevestigd



## Resultaten: binnenlandse staatshervormingen attitude

- Invulling dimensie attitude ook erg verschillend



- Verschillende invulling voor fases besluitvormingscyclus
- Welke binnenlandse systeemkenmerken bieden verklaring voor verschillen in attitude? Hypotheses (H)
  - Institutionele context
    - H1: coöperatief → conflict beperkt: biedt geen sluitende verklaring
  - Verticale congruentie
    - H2: congruente regeringen → conflict beperkt: volledig bevestigd
  - NSWP met regionalistische agenda
    - H3: NSWP machtig → veel conflict: biedt verregaande verklaring



## Conclusie binnenlandse staatshervormingen (1)

- Ondanks gelijkaardige meerlagige bestuurscontext toch duidelijk verschillende strategiekeuzes, voor beide dimensies
  - Invloed van Europese bestuurslaag in alle gevallen aanwezig
    - Belgische deelstaten: kleinste multi-level focus.
    - BW scoort sterkst, gevolgd door Schotland. Catalonië scoort gemiddeld.
    - Direct, indirect, retorisch en strategisch gebruik
  - Attitude
    - Vlaanderen/Wallonië minst conflictueus, Schotland sterkst conflictueus. BW aan niet-conflictueuze helft, Catalonië aan conflictueuze.
- Exploratief model biedt meer verklaring voor dimensie attitude dan voor dimensie multi-level focus
- Partijpolitieke variabelen bieden meer verklaring dan institutionele variabelen
- Samenhang dimensies?
  - Trend in cases Vlaanderen, Wallonië, Catalonië en Schotland : Hoe omvangrijker het conflict in de strategie, hoe sterker de aanwezigheid van een multi-level factor.

- Binnenlandse systeemkenmerken bieden beperkte verklaring  
→ andere mogelijke verklaringen!
- ML focus
  - Tijds kader
  - Betrokkenheid parlement, experts, belangengroepen, middenveld en bevolking (norm entrepreneurs)
  - Belang thema 'Europa' (salience)
- Attitude
  - Type hervorming en bijhorende procedurele vereisten
  - Aantal onderhandelaars (vetoplayers)
  - (a)symmetrie en politiek gewicht van de regio in nationaal perspectief
  - Staatshervormingen zijn package deals.

- In een meerlagig bestuurskader is een bril met multifocale glazen aangewezen ipv navelstaren.
  - Vergroot betrokkenheid actoren met grotere EU-reflex (parlement, experts, belangengroepen en middenveld)
- Conflictreductie om blokkeringen te vermijden
  - Beperking aantal actoren rond de tafel in besluitvormingsfase (vetoplayers)
  - Blokkering door partijpolitieke factoren vermijden
- Unieke institutionele situatie van België in comparatief perspectief
  - De duale en bipolaire Belgische setting bevat troeven en valkuilen. Ga hier bewust en strategisch mee om.
- Aanpassingen Samenwerkingsakkoord vanuit buitenlandse voorbeelden
  - Verhoog parlementaire betrokkenheid
  - Uitbreiden toepassing SA (werkgroepen, informele Raden, Verdragwijzigingen,...)
  - Uitwerken aansprakelijkheid boetes
- Regionale grondwet.
  - Belgische deelstaten zijn in comparatief perspectief de enigen zonder regionale grondwet. Voor- en nadelen afwegen en inspiratie zoeken in het buitenland.

### EU gerelateerde projecten in offerte SBOV III:

- Europeanisering van economisch beleid in Vlaanderen (UA)  
Na impact van de EU op coördinatie en implementatiestructuren (SBOV I) en impact van de EU op politieke strategieën (SBOV II) een comparatief onderzoek naar **hoe Vlaanderen zich beleidsmatig en structureel optimaal kan aanpassen aan de vereisten van EU2020 / Hervorming van het Regionaal Beleid / Meerjarig Financieel Kader 2014-2020.**
- Europeanisering van lokale besturen (Ugent)  
**Hoe kunnen lokale besturen het voor hen relevante Europese beleid optimaal beïnvloeden?**



K.U. Leuven  
Instituut voor de Overheid



Centrum voor Lokale Politiek  
Universiteit Gent



SEIN, Instituut voor  
Gedragwetenschappen  
Universiteit Hasselt



Onderzoeksgroep Management & Bestuur  
Universiteit Antwerpen



Departement Handelswetenschappen  
en Bestuurskunde

**Algemeen secretariaat**  
**Steunpunt beleidsrelevant onderzoek**  
**BESTUURLIJKE ORGANISATIE VLAANDEREN**

Parkstraat 45 bus 3606 - B-3000 Leuven

Tel: 0032 16 32 36 10 - Fax: 0032 16 32 36 11

[sbov@soc.kuleuven.be](mailto:sbov@soc.kuleuven.be)

[www.steunpuntbov.be](http://www.steunpuntbov.be)