

# Machtsrelevantie van multi-level structuren : een algemene verkenning

Carl Devos

*doctor-assistent aan de Vakgroep Politieke Wetenschappen van de Universiteit Gent<sup>1</sup>*

## I. Inleiding

Een algemeen inleidende bijdrage over macht enerzijds en multi-level governance anderzijds laat heel wat (verschillende) invalshoeken toe. In deze theoretische uiteenzetting willen we wijzen op een machts effect van multi-level governance. Voor alle duidelijkheid, de term machtsdimensie verwijst hierna niet naar wat Bachrach en Baratz<sup>2</sup> of Steven Lukes<sup>3</sup> er in hun fundamentele bijdragen mee bedoelden. Wanneer we het over machtsdimensie hebben, dan refereren we simpelweg naar de mogelijke machtsconsequenties van, in casu, multi-level structuren. We opteren er in deze verkennende reflectie voor om één heel specifiek machtsaspect van multi-level governance te expliciteren en gebruiken daarvoor een invalshoek die in het politicologisch onderzoek doorgaans minder aan bod komt, namelijk deze van de *jumping of scales*. In het bijzonder staat hierna volgende vraag centraal : wat is de machtsrelevantie van het feit dat het politiek regulatieproces precies multi-level (of meerlagig, meerschallig) georganiseerd is ? Wat impliceert het gegeven van deze meerlagige architectuur voor de machtsverdeling – een centrale bekommernis van de politicologie – tussen verschillende sociale actoren binnen deze meerlagige structuur ?

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

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

<sup>1</sup> Met dank aan de collega's van de denktank 'café glob'.

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

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

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

Een oppervlakkige screening van de multi-level governance-literatuur wijst uit dat deze publicaties eerder gericht zijn op wat, naar analogie met het onderscheid van Peterson, als 'systemic decision-making' kan beschouwd worden<sup>4</sup>. Dit wil zeggen dat multi-level governance-beschouwingen zich minder op het 'super-systemic level' situeren en dus als organisatie- en besluitvormingsprocedure minder de fundamentele, historische ontwikkelingen en beslissingen van de EU-zone vat, maar eerder gericht is op het beheer van beleid in die zone. Hierna zullen we evenwel trachten om multi-level governance binnen een machtsysteem te brengen en de beschouwing zodoende meer op het 'super-systemic' niveau te tillen.

De multi-level governance-benadering lijkt ons vooral verdienstelijk als een goede, analytische beschrijving van het 'policy-making process' binnen de EU-context. De verklarende waarde ervan is wellicht bescheidener<sup>5</sup>. Dat laatste heeft niet enkel te maken met het feit dat het hier gaat om een systeem dat 'vloeiend, dynamisch en evoluerend'<sup>6</sup> is, noch uitsluitend met de opmerking van Benz en Eberlein, die stellen dat terwijl steeds meer onderzoekers het concept van multi-level governance onderschrijven en gebruiken, "the concept itself remains ill-defined"<sup>7</sup>. Een van de betrachtingen van deze inleidende bijdrage bestaat er in de theoretische basis van multi-level governance vanuit één perspectief te verbreden, waarmee geenszins gesteld is dat deze voorlopig afwezig was<sup>8</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

## II. Over de geslonken politieke handelingsbekwaamheid

### A. Veranderende betekenis van territorialiteit

Omtrent de afname van de politieke handelingsbekwaamheid, die betrekking heeft op formele bevoegdheid en op materiële mogelijkheden, is een zekere 'mythologisering' gaande<sup>9</sup>. Het betreft hier immers een relatieve ontwikkeling : d.w.z. we evolueren niet van een absolute handelingsbekwaamheid van de nationale staat naar een toestand van absolute handelingsonbekwaamheid. Deze relatieve ontwikkeling is evenwel een constante in het discours over de multi-level governance.

Het desintegreren van één duidelijk machtscentrum staat centraal in de multi-level governance-benadering : "at the core of multi-level governance is the argument that collective decision-making and the independent role (sic) of supranational institutions are eroding the sovereignty of national governments in Europe. In addition, governments are less able to control the activities of other domestic actors on the international stage"<sup>10</sup>. Over het vrijwillig of gedwongen machtsverlies van de nationale staat omwille van bovenstatelijke of opwaartse – maar door staten in de hand gewerkte – ontwikkelingen, naast het neerwaarts en zijwaarts weglekken van politieke macht, werd reeds uitvoerig bericht, bv. door Luc Huyse<sup>11</sup>. Deze vaststellingen sluiten aan bij opmerkingen inzake de veranderde betekenis en functionaliteit van een essentieel onderdeel van soevereiniteit, namelijk territorialiteit.

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

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

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

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

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

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

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

Zo leidt de denationalisering<sup>13</sup> van territorialiteit volgens Michael Zürn tot een nieuwe architectuur van 'statehood'. Soevereiniteit is immers geen monolithisch gegeven en behelst verschillende componenten: 'recognition', 'resources' en 'realization of governance goals'. Volgens deze auteur werd de 'nationale constellatie' gekenmerkt door het feit dat deze '3Rs' convergeerden in één enkele politieke organisatie, de natie-staat. In een denationaliserende wereld, gekenmerkt door steeds meer grensoverschrijdende activiteiten en de creatie van nieuwe sociale ruimtes, is deze convergentie niet langer mogelijk. Een nieuwe institutionele setting, een nieuwe politieke organisatie, is vereist om het politiek beleidsproces aan deze 'contexte nouveau' aan te passen<sup>14</sup>: multi-level en governance vormen een geïntegreerd beleidsantwoord op deze denationaliserende context.

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

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

<sup>14</sup> LAFAY, G., *Comprendre la mondialisation*. Paris, Economica, 1996.

### B. Multi-level en governance : wederzijds versterkend

Gezien de nadruk van deze bijdrage vooral op de multi-level setting ligt willen we onze beschouwing over het governance concept beperken tot één fundamentele bedenking die verband houdt met het depolitisierend effect van governance. Governance verdient inderdaad beter dan deze stiefmoederlijke behandeling, niet enkel omdat de relatie tussen woorden, begrippen en verschijnselen vrij complex is<sup>15</sup>. Governance is niet zomaar geen synoniem van government<sup>16</sup>.

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

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

<sup>15</sup> TROMP, B., *De wetenschap der politiek. Verkenningen*. Leiden, DSWO Press, 1995.

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

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

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

van private (niet- of quasi-statelijke) actoren in het beleidsproces. Deze participatie heeft doorgaans vooral betrekking op, en is het minst contestabel wanneer ze beperkt wordt tot, de fase van beleidsimplementatie. Het verdient evenwel aanbeveling grondig te onderzoeken hoe(verte) de governance-gedachte andere fasen – zoals de (politieke) formulering van beleidsdoelstellingen – is binnengegreden<sup>19</sup>, een onderzoek dat niet zonder heel wat problemen zal zijn<sup>20</sup>.

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

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

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

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

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

Toonaangevende 'ideologen' zoals A. Giddens<sup>22</sup> openen in hun 'beleidsadviezen' niet toevallig zeer expliciet de deur naar multi-level én governance. Multi-level governance is dus niet louter een efficiënte, moderne specifieke politiek-bestuurskundige organisatievorm, het is evenzeer een *modus operandus*<sup>23</sup> die een vruchtbare voedingsbodem vindt in het heersend intellectueel-ideologisch discours en denken<sup>24</sup>.

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

Deze uitweiding over governance laat alvast toe duidelijk te stellen dat het multi-level governance concept veel meer is dan een uit het Europees integratie- en binnenlands federaliseringproces op een haast natuurlijke wijze totstandgekomen vernieuwde, efficiënte, gedecentraliseerde bestuursvorm. Multi-level governance kadert alvast voor wat de laatste component betreft in een (over)heersend politiek-ideologisch discours en denken<sup>27</sup>: samenwerking primeert op sociale strijd, conflicten moeten vermeden worden, efficiëntie primeert, alle relevante spelers moeten in netwerken worden opgenomen, elk met en vanuit de eigen verantwoordelijkheid op verschillende niveaus geschaald, ... Dit soort denken maskeert evenwel fundamenteel tegengestelde belangen, conflicten en antagonismen.

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

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

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

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

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

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

Governance wordt m.a.w. ook veelal getekend door een belangrijke maar impliciete normatieve dimensie. Dit laatste geldt ook voor de multi-level component, waarop we ons hierna zullen concentreren. In het bijzonder gaan we in op de wijze waarop de jumping of scales-'theorie' een licht kan werpen op de machtsdimensie van de multi-level organisatie van politieke besluitvorming<sup>28</sup>. Zoals governance is ook deze multi-level organisatie het gevolg van eerdere, en tevens platform voor toekomstige, sociale en dus machtsrelaties.

### III. Over 'jumping of scales'

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

De evolutie van government naar governance kan beschouwd worden als een constitutieve ontwikkeling die, aansluitend bij post-fordistische flexibilisering en dus algemene economische en politieke ontwikkelingen, onderdeel is van een nieuwe politieke regulering<sup>29</sup>. Governance staat ruwweg voor een machtsverlies van statelijke actoren, met voorop de nationale staat, voorheen het ultieme machtscentrum. Deze vorm van machtsverdeling komt bovenop een meer directe afzwakking van de macht van het nationaal 'level' of de nationale schaal. Het is hier dat het concept 'jumping of scales' zijn intrede doet.

Daarbij moet duidelijk zijn dat we dit concept niet relateren aan, noch toepassen op<sup>30</sup> een of andere klassieke, specifieke invulling van het multi-level governance concept maar eerder werken rond de basisgedachte van multi-level organisatie: het (in toenemende mate) opdelen van het politiek (beleids-, besluitvormings)proces over verschillende schalen, lagen. Scale en level, hoewel in essentie niet (helemaal) samenvallend, worden hier als onderling verwisselbaar beschouwd. Aan de hand van onderstaande uiteenzetting over jumping of scales willen we simpelweg aantonen dat een multi-level opbouw van politieke processen op zichzelf niet machtsneutraal kan zijn en dus niet louter staat voor een efficiënte institutionalisering van specifieke beleidsprocessen.

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

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

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

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



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

Inspiratie voor onze uiteenzetting over jumping of scales vinden we bij Erik Swyngedouw<sup>31</sup>. Deze auteur wijst er terecht op dat 'scalar narratives' in het tijdperk van globalisering een belangrijke inspiratiebron vormen voor allerlei 'explanatory discourses': wat en hoe op welke schalen georganiseerd wordt vormt een centraal onderdeel in tal van politieke en wetenschappelijke verklaringen. Zo toont een snel en oppervlakkig nazicht van een week actualiteit in eigen land in de kwaliteitspers aan hoe vaak de meest uiteenlopende kwesties in verband worden gebracht met (het bestaan van) verschillende niveaus (lokaal, regionaal, nationaal en Europees). Het uitgangspunt van de beschouwing van Swyngedouw is dat we geografische schalen, in casu de niveaus waarop politieke processen zich ontwikkelen, niet als 'fixed, stable and frozen moments', niet langer als 'static containers' mogen zien die ons leven transparant organiseren en reguleren. Volgens Swyngedouw moet het politiek belang van het proces van herschaling, van de creatie van een nieuwe 'gestalt of scale' – en wij begrijpen multi-level governance als dusdanig – worden onderlijnd.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>32</sup> SWYNGEDOUW, E., o.c. (1996), p. 6.

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

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

Het fordisme wordt immers beschouwd als een nationale constellatie. De nationale staat was de schaal waarop het historisch klassencompromis was gevestigd dat de hele maatschappij conditioneerde, was het belangrijkste (soms enige) organisatieniveau van sociaal-economische en vele andere actoren, was het territoriaal referentiepunt waarop de regulatie van heel wat aspecten van reproductie georganiseerd werd<sup>33</sup>. De crisis van het fordisme en de daarbij horende sociale strijd en beleidsaanpassingen hebben, samen met andere sociale ontwikkelingen, geleid naar een hertekening van deze ‘gestalt of scales’, naar een meer uitgesproken interagerende en geïntegreerde set van schalen. De crisis van het fordisme gaf aanleiding tot een herschaling van de productie en bracht allerlei dynamieken op gang die het sub-nationale en boven-nationale niveau aan belang lieten winnen bij de regulatie van de reproductie. De verdeling en specifieke aard van de op- en neerwaartse herschaling van de regulatie (waar wordt wat gereguleerd) van deze reproductie (van de maatschappij en dus economie) is essentieel bij het spel van jumping of scales maar anderzijds ook een stimulans voor het opzetten van multi-level

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

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

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

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

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

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

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

Met andere woorden, binnen de EU is er voldoende ruimte voor nationale, en in toenemende mate regionale, relevante beleidsdiversiteit, voor een nationaal en regionaal specifieke beleidsinvulling, anders zou van een volwaardige multi-level samenwerking, zoals die in de multi-level governance literatuur begrepen wordt, geen sprake kunnen zijn<sup>35</sup>. Dat de manoeuvreerruimte van het nationale en subnationale beleidsniveau door het Europees niveau wordt afgebakend (en op sommige domeinen, in de geest van *‘la pensée unique’*, geleidelijk en gedeeltelijk

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

naar één 'competition state' model lijkt te convergeren<sup>36</sup>) doet niets af van de blijvende – maar door sommigen onderschatte – betekenis en relevantie van de nationale en regionale beleidsruimte en -diversiteit.

Verskillende analisten wijzen er evenwel op dat deze beleidsruimte, of de mogelijkheid tot eigen invulling, voor een groot deel slechts schijn is, en dat niet omwille van formele, juridische bepalingen inzake bevoegdheden. De 'onzichtbare hand' van de globaliserende markt en daarmee samenhangende fenomenen zoals 'regime shopping' zouden volgens deze stelling de politieke overheden disciplineren en tot een zo bedrijfs- of investeringsvriendelijk klimaat 'aansporen', bijvoorbeeld inzake fiscaliteit en milieuregulering<sup>37</sup>. Deze impliciete – reële (effectieve) dan wel louter veronderstelde (potentiële), maar daarom niet minder repercussies hebbende – 'verdeel en heers'-strategie, die uiteraard innig verbonden is met versies van de radicale globaliseringsthese, bevoordeelt de belangen van 'kapitaal' gezien deze over een betere onderhandelingspositie kan beschikken : kapitaal is relatief mobieler en kan dus gemakkelijker regionale en nationale overheden tegen elkaar uitspelen binnen een voor ondernemingen op Europese schaal ontwikkeld gunstig kader. Dit betekent o.a. dat ondernemingen, geconfronteerd met volgens hun eigen oordeel voor hun eigen belangen ongunstige beleidsmaatregelen van bijvoorbeeld regionale overheden, deze overheden kunnen beïnvloeden door gebruik te maken van het dreigement, eventueel subtiel gesuggereerd, om de exit-optie toe te passen. Dergelijk dreigement is uiteraard slechts geloofwaardig indien daartoe de mogelijkheden (bv. inzake kapitaalsmobiliteit, eengemaakte markt, etc.) bestaan en indien in het verleden dit dreigement, al was het maar enkele keren, werd toegepast.

Politieke beslissingen die geleid hebben tot de creatie van de interne markt of tot allerhande vormen van deregulering – wat ook een vorm van regulering is – met het oog op meer grensoverschrijdend economisch verkeer in het kader van de Europese markt van consumenten en producenten, zijn essentieel voor de dynamiek van jumping of scales door ondernemingen. Deze bestaat er in dat zij hun economische activiteiten vanuit een Europees perspectief kunnen organiseren<sup>38</sup> : ondernemingen kunnen, via het Europees niveau van de ene regio

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

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

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

(of nationale staat) naar de andere 'jumpen'. De specifieke toewijzing van bevoegdheden aan het Europees beleidsniveau (versterking van mogelijkheid) enerzijds<sup>39</sup> en de schaling van andere bevoegdheden op het nationale en regionale niveau (versterking van 'incentive') anderzijds<sup>40</sup> werkt m.a.w. de geloofwaardigheid van de exit-optie (delokalisering), en dus de impact van het dreigement, in de hand. Precies dezelfde multi-level taakverdeling – in de zin van specifieke allocatie van bevoegdheden – staat een evenredige versterking van de machtspositie van bv. vakbonden in de weg, of verzwakt deze.<sup>41</sup> Deze op- en neerwaartse herschaling sluit volgens Swyngedouw aan bij de '*privatisation of governance*' en leidt volgens deze auteur ook naar een "more autocratic, undemocratic and authoritarian (quasi-) state apparatuses"<sup>42</sup>.

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

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

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

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

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

<sup>42</sup> SWYNGEDOUW, E., o.c. (1996), p. 16.



een taakverdeling, d.w.z. dat de eigen bevoegdheden worden afgesteld op die van andere niveaus<sup>43</sup>.

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

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

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

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

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

<sup>43</sup> Zie bv. de beleidsaanbevelingen als gevolg van de leer van de 'optimale muntzone'.

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

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

Wat wij met de in paragraaf drie aangehaalde case wilden aantonen is dat de schaal waarop sociale interactie en het politieke proces zich situeren geen onschuldig, natuurlijk gegeven is, maar wel de weergave en het resultaat van een bepaalde machtsverhouding. Sociale strijd verandert immers het relatieve belang van de verschillende schalen, zo stellen we bijna dagelijks vast. Deze verandering impliceert en is tevens de uitdrukking van het machtsverlies van een bepaalde groep en de machtsstroom van een andere groep<sup>44</sup>. Met andere woorden: de ruimtelijke schaal "(...) is something that is produced; a process that is always deeply heterogeneous, conflictual, and contested. Scale becomes the arena and moment, both discursively and materially, where sociospatial power relations are contested and compromises are negotiated and regulated. Scale, therefore, is both the result and the outcome of social struggle for power and control"<sup>45</sup>.

Niet enkel of en hoe levels bij welke beleidsprocessen betrokken worden is het resultaat, en tevens ook vertrekpunt, van een machtsstrijd<sup>46</sup>, dat geldt evenzeer voor de creatie – of liever het belangrijker worden – van een specifieke meerlagige structuur, in casu het toebedelen (een allocatie die verschillend is voor de onder-

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

<sup>45</sup> SWYNGEDOUW, E., o.c. (1997), p.140.

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

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

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

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

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

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

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

<sup>47</sup> SWYNGEDOUW, E., o.c. (1997), p. 140.

zelfs indien abstractie gemaakt wordt van de concrete invulling (allocatie van bevoegdheden op een beleidsdomein) van die structuur : het bevoordeelt wie (relatief) mobiel is en benadeelt wie (relatief) immobiel is, het versterkt de machtspositie van wie tussen schalen kan 'jumpen' (bv. kapitaal) en verzwakt wie daartoe minder of niet in staat is, bv. omwille van de complexere belangenaggregatie en dus -organisatie<sup>48</sup>.

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

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

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

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

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

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

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