

# **Føderalisme som et element i statsbygging: det belgiske tilfellet.**

av

Sigrid Jangaard Strand



MASTEROPPGAVE

ved

Institutt for Sammenliknende Politikk

Universitetet i Bergen

Vår 2013

## **Takk til**

*Øyvind som har holdt ut hele berg-og-dalbanen og som alltid har tro på meg.*

*Familien for all optimisme, terapi og galgenhumor.*

*Michael Alvarez, en dedikert veileder med et kreativ og åpent sinn.*

*Alle studievenner for en uforglemmelig tid i godt lag!*

## Sammendrag

Denne oppgaven studerer hvorvidt føderalisme kan sees som en komponent i statsbygging. Studien tar for seg Belgias overgang fra enhetsstat til føderalstat og spør om denne organisatoriske endringen har bidratt til å styrke den belgiske statens evne til å utføre sine oppgaver, og i så tilfelle hvordan. Oppgaven bygger på et bredt sammensatt teoretisk rammeverk som omfatter begreper som staten, statsbygging og føderalisme. Metodisk er oppgaven en prosessprende casestudie som inkluderer innslag fra tradisjonen etter Rokkan om historisk kontekstualisering av teori og case. Mye tyder på at en føderal organisasjonsstruktur i Belgia kan ha bidratt til å løse utfordringer skapt av betente skillelinjer i samfunnet. Utviklingen av styringsenheter som oppleves nærmere befolkningen, som er tilpasset de eksisterende skillelinjene og som kan konsentrere seg om et utvalg oppgaver, virker å ha vært positive elementer. Totalt sett kan en ny organisasjonsstruktur i praksis bidra til å skape et mer konstruktivt system, nært tilpasset statens behov, noe som igjen gir statens organisasjon ro til å fokusere på sine ytelser. Belgia er et særegent tilfelle når det kommer til føderalisme, men utfordringene staten sto overfor kan finnes igjen flere steder.

# Innholdsfortegnelse

Takk til .....	1
Sammendrag .....	2
Innholdsfortegnelse .....	3
<b>1 INNLEDNING .....</b>	<b>5</b>
1.1 Føderalisme og statsbygging .....	5
1.2 Hvorfor utforske statsbygging og føderalisme? .....	6
1.3 Hvorfor utforske Belgia? .....	7
1.4 Problemstillingen .....	8
1.5 Litt om metodevalg .....	8
1.6 Motivasjon og forventninger til oppgaven .....	9
1.7 Oppgavens struktur .....	10
<b>2 METODE – EN CASESTUDIE I ROKKANS FOTSPOR .....</b>	<b>11</b>
2.1 Om desentraliseringsstudier og metode .....	11
2.2 Rokkans fremgangsmåte og mål .....	13
2.2.1 Forenkling og betydningen av kontekst .....	14
2.2.2 Anvendelsen av Rokkan i denne oppgaven .....	16
2.3 Casestudiet .....	17
2.3.1 Styrker og svakheter ved casestudie som metode .....	18
2.3.2 Caseutvalg .....	20
2.3.3 Prosessporing .....	22
2.4 Kort oppsummering av det metodiske grunnlaget .....	23
<b>3 STATEN .....</b>	<b>24</b>
3.1 Hvordan definere staten? .....	25
3.2 Hva er staten? .....	28
3.3 Staten – teori og praksis .....	30
<b>4 FØDERALISME .....</b>	<b>32</b>
4.1 Staten og føderalismens aktualitet .....	33
4.2 Hva er føderalisme? .....	36
4.3 Hvorfor adoptere føderalisme som styreform? .....	40
<b>5 STATSBYGGING .....</b>	<b>45</b>
5.1 Hva er statsbygging? .....	45
5.2 Hvorfor bygge en stat? .....	46

5.3	Føderalisme som et aspekt av statsbygging.....	48
5.4	Det teoretiske rammeverket kort oppsummert.....	50
6	BELGIA - FRA ENHETSSTAT TIL FØDERALSTAT.....	51
6.1	Belgias tidlige historie .....	51
6.2	Utfordringene manifesteres politisk .....	52
6.3	Veien fra enhetsstat til føderalstat .....	55
6.3.1	Inndeling i samfunn og regioner.....	56
6.3.2	Konfliktene rundt hovedstadsregionen Brussel .....	57
6.3.3	Desentralisering av makt og autonomi .....	60
6.3.4	Valg og partisystem .....	63
6.3.5	Samarbeid og mekling .....	66
6.3.6	Oppsummering.....	68
6.4	Den nye statens form - nytenkning og innovasjon.....	69
6.5	Føderalismens statsbyggende bidrag i Belgia .....	70
6.5.1	Belgia – et kron eksemp el på asymmetrisk føderalisme?.....	73
6.5.2	Er den Belgiske staten nå levedyktig? .....	74
7	KONKLUSJON .....	77
7.1	Belgia, føderalisme og statsbygging .....	77
7.2	Er Belgia et eksempel til etterfølgelse?.....	80
7.3	Oppsummering.....	81
7.4	Videre forskning .....	82
	Kildeliste .....	84

# 1 INNLEDNING

Siden tusenårsskiftet har forskning på delt makt fått et oppsving. Mer spesifikt har føderalisme som forskningsfelt fått det akademiske søkelyset på seg. Føderalisme er en betegnelse på en statsform som kan komme i mange former og farger, noe de siste tiårene også har vist. For det er ikke slik at alle føderalstater har like institusjonelle ordninger og strukturer. Eksempelvis reviderte Belgia i tiden frem mot 1993 sin grunnlov og gikk fra å være en enhetsstat til å bli en føderalstat. Den belgiske statens organisasjonsform blir betegnet som en type føderal ordening man ikke har sett maken til tidligere. Hvorfor valgte man i Belgia denne gradvise, men samtidig store endringen i statens organisasjon? Hvorfor valgte man å føderalisere en enhetsstat? Og er det slik at føderale strukturer kan bidra til å bygge en stat?

I denne innledningen skal jeg i noen korte deler gi en introduksjon til temaet jeg har valgt og hvorfor jeg føler dette er en relevant tematikk å utforske nærmere. Helt innledningsvis er det tematikken i seg selv som får fokus, før jeg vil si noe om føderalisme som forskningsobjekt. Jeg vil videre si noe om hvorfor Belgia er en interessant case innenfor tematikken jeg har valgt, før jeg kort presenterer problemstillingen. Deretter vil gi en kort kommentar som omhandler de generelle metodiske tankene som ligger til grunn for oppgaven, før jeg går videre inn på hva målet med prosjektet har vært og hvilke forventninger jeg har hatt til arbeidet med denne oppgaven. Til slutt er det naturlig å presentere strukturen som ligger fremfor den som ønsker å lese videre etter dette innledningskapitlet.

## 1.1 Føderalisme og statsbygging

Tematikken i denne oppgaven spinner rundt to sentrale begreper - statsbygging og føderalisme. Tanken med prosjektet er å forsøke å se føderalisme som et grep stater kan ta for å styrke egen organisasjon, altså som et statsbyggende fenomen. Her ligger det flere bakenforliggende spørsmål: Hva er en stat? Hvordan kan man bygge en stat? Hvorfor velger noen stater å delegerer makten i sitt styringssystem til flere enheter? Hva er målet med å føderalisere en stat?

Med dette i bakhodet kommer oppgaven til å ha flere teoretiske kapitler som hver for seg forsøker å se på noen av aspektene som omfattes av tematikken. På vei mot å besvare problemstillingen ønsker jeg både å rette et blikk mot hva staten i seg selv er og hva staten

representerer i teori og praksis, hva føderalisme er og innebærer, samt hva statsbygging går ut på og har som mål. Dette er de aspektene jeg ser på som sentrale for dette prosjektet som vil bli presentert i en tredelt teoridel og benyttet som rammeverk for analysen av det Belgiske tilfellet.

## 1.2 Hvorfor utforske statsbygging og føderalisme?

Men hvorfor har jeg valgt å se nærmere på føderalisme som statsbyggende element? Svaret på det spørsmålet har for meg flere deler. Blant annet ble jeg drevet av det faktum at noen nyere akademiske krefter stiller spørsmål rundt statens relevans som organisasjonsform og forskningsobjekt i møte med en samtid fylt med globalisering, internasjonalisering, økt integrasjon og mobilitet. Staten som styringsenhet sees av mange som for liten for de store problemene og for stor for de små problemene. Er det virkelig slik? Er det staten i sitt abstrakte selv som har problemer eller er det enhetsstaten som organisasjonsform som trenger en oppdatering?

Her har jeg funnet at blant annet Hay, Lister og Marsh i sin bok *The State, theories and issues* møter slike påstander om statens svekkede posisjon som studieobjekt med skepsis. De tror ikke at staten i møte med disse utfordringene er utdatert og irrelevant. Globalisering er i deres øyne ikke et nytt fenomen og staten er ikke på vei ut, men fremdeles i endring. Konteksten staten eksisterer i er i konstant forandring, men statens form og funksjon kan også endre seg (Hay, Lister og Marsh 2006: 14-15). Med andre ord representerer Hay, Lister og Marsh her en optimisme på vegne av staten som enhet, og rundt dens evne til å tilpasse seg nye kontekstuelle levekår.

Nettopp påstandene om staten som utdatert fenomen, og motsvar som det vi ser Hay, Lister og Marsh fremme er et spennende bakteppe for å ta utgangspunkt i staten som en organisasjonsform i utvikling. Staten har alltid vært i endring, og statens organisasjon fortsetter å bygges videre, i tråd med behovene som finnes i samfunnene den skal organisere. Det er i sammenheng med denne typen tankerekker flere akademikere har trukket frem at føderalismen som statsform er mer aktuell enn noen sinne. Er det slik at staten i globaliseringens tid i ferd med å trekkes mot mer føderale organisasjonsformer? Kan

føderalisme være et naturlig steg for stater som ser behov for organisatoriske endringer og en styrking av staten?

### **1.3 Hvorfor utforske Belgia?**

Den belgiske staten trekkes av akademikere som Swenden og Jans frem som et unikt tilfelle av føderalisme. Føderaliseringprosessen i seg selv representerer også en unik vei til noe som skulle vise seg å ende med en føderal organisasjonsform – men ikke slik vi tradisjonelt kjenner den fra eksempelvis USA.

Etter nær 150 år som enhetsstat begynte skillelinjene i det Belgiske samfunnet å bli en betydelig utfordring for staten. Utbrytertankene begynte å ulme både på fransk og flamsk side, og en endring måtte til for ikke å se splittelsen av staten bli realitet. Etter flere tiår med forhandlinger, justeringer og kompromiss ble Belgia i 1993 en føderalstat delt i tre administrative enhetstyper: det sentrale nivået – føderalt nivå, geografisk betingede regioner og kulturelt/språklig betingede samfunn.

Det unike med Belgia ligger kanskje mest åpenbart i det utradisjonelle valget som er gjort ved å la kulturelt/språklig betingede enheter få makt. Vanligvis er makt tilknyttet geografiske grenser, men i Belgia er det gjort et kompromiss for å tilrettelegge bedre langs de skillelinjene som faktisk eksisterer og utgjør en utfordring.

Med denne oppgaven ønsker jeg ikke å lage en generaliserende konklusjon som kan passe til alle tilfeller av desentralisering og til alle tider. Mitt mål er å finne ut noe mer om hvordan føderalisme kan bidra til å styrke en stat gjennom en utforskning av et tilfelle av føderalisering. Kanskje er det mulig å se noen mønstre i det Belgiske tilfellet som ikke er ulike de man kan skimte i andre tilfeller, men å skulle forutse ut fra dette materialet er ikke mitt siktepunkt.

Det er kanskje slik at Belgia representerer en unik organisatorisk løsning man aldri tidligere har sett. Kanskje får man heller ikke se dens eksakte like igjen. Men det er ikke nødvendigvis slik at problematikken løsningen skulle passe for er unik for dette tilfellet, eller at andre stater som har liknende utfordringer ikke kan hente noen erfaringer fra Belgias lange vei mot føderalisme. Derfor er Belgia, i mine øyne, et tilfelle verdt å se nærmere på. Dette tilfellet impliserer en rekke følgespørsmål, som hvorvidt føderalisme er et alternativ som er aktuelt for



andre stater å adoptere? Hvorfor og hvordan kan eventuelt andre stater kan tjene på å gjøre en slik endring? Målet med dette prosjektet er helt enkelt å finne ut om, og hvordan, føderalisme kan bidra til å bygge statens muskler.

## **1.4 Problemstillingen**

I denne oppgaven vil jeg forsøke å se på hvilke institusjonelle strukturer føderalisme kan bidra med i en statsbyggingsprosess. Jeg har hatt en utfordring med å konkretisere en tydelig problemstilling som dekker alle de tankene jeg har rundt dette prosjektet. På mange måter er tematikken det viktigste i mitt hode. Men jeg har kommet frem til at en problemstilling kan formuleres på denne måten:

Har føderalisme bidratt som et statsbyggende verktøy i det Belgiske tilfellet? Om så er tilfellet, hvordan?

Tematikken i oppgaven er vid, og målet er hverken generalisering eller et svar med to streker under. Jeg håper likevel den som ønsker å lese oppgaven finner interesse i å utforske føderalisme og statsbygging i den settingen jeg her vil sette opp, og kan finne inspirasjon til nye vinklinger, tilnærminger og problemstillinger for prosjekter som omhandler de samme temaene.

## **1.5 Litt om metodevalg**

Føderalisme som forskningsfelt promoterer ingen fastlagt konsensus når det kommer til metodiske tilnærminger. Dette er en av grunnene til at jeg i metodekapitlet kommer til å sette sammen elementer fra metoder som andre har brukt eller foreslår for denne typen tema, for å få det jeg mener er en god tilnærming til problemstillingen jeg har valgt. Det er med andre ord flere metodiske aspekter som ligger som et bakteppe i prosjektet. Jeg vil ha en solid fot i tradisjonen etter Rokkans historiske sosiologi, samtidig som både casestudier og prosessoring som metoder vil stå sentralt.

## 1.6 Motivasjon og forventninger til oppgaven

Så hva er motivasjonen for å skrive en oppgave om føderalisme og statsbygging i 2013?

De siste århundrene har Europa knapt kjent andre styringssystemer enn enhetsstaten. Denne formen for statsorganisasjon samler all makt sentralt. Selv der man har former for lokalstyre vil i bunn og grunn alt ansvar for maktbruk og politiske avgjørelser ligge hos de sentrale styresmaktene.

Føderalisme som system står som et allsidig alternativ men en rekke variasjonsmuligheter for den som ønsker å utforske det. Selve betegnelsen «føderasjon» har ingen egentlig fasit når det kommer til struktur og er ingen fullendt oppskrift for et system. For å falle inn i kategorien «føderasjon» kreves det kun at statens organisasjon har en grunnlovsfestet deling av makt på flere enheter. Man kan se det som at føderalisme er en grunnstein som kan benyttes som et utgangspunkt til å inkorporere de elementer det er behov for i det enkelte tilfelle.

Det er foreløpig ikke mange eksempler på enhetsstater som reformeres til et føderalt system, eller i føderal retning. Dermed er det lite bevegelsesfrihet når det kommer til utvalg av case for analysen min i denne omgang. Det jeg ønsker å oppnå med disse kommende sidene er å si noe om aktualiteten og den økende relevansen føderalisme ser ut til å ha fått. Jeg vil derfor fokusere på en mer møysommelig analyse og gjennomgang av det Belgiske tilfellet av endring, fra enhetsstat til føderalt system. Dette representerer, som tidligere presentert, en endring og en føderal form vi ikke har sett liknende av før. Kanskje er det likevel ting i dette tilfellet det er verdt å merke seg for den som ønsker å utforske føderalismen videre.

Jeg føler det mer enn en gang er verdt å nevne at dette prosjektet er et utforskende prosjekt innenfor et blomstrende forskningsfelt som dreier seg rundt staten, føderalisme, globalisering og statens organisasjonsform. Det er ikke tenkt som en oppgave med en tydelig fasit, men som en tankevekker og en teoridrevet utforskning av spennende og aktuell tematikk. I mine øyne er det slik at dersom vi kan se en sammenheng mellom statsbygging og føderalismen som oppstod i Belgia, kan videre utforskning av denne typen tematikk være fruktbar.

Samtidig som mine mål er så enkle som å se nærmere på et spennende tema og et spennende tilfelle, er det en åpenbar grunntone i oppgaven å stadfeste at føderalisme som tema er svært aktuelt i vår samtid. Under vegs i arbeidet med oppgaven har temavalget vist seg å være interessant og mangefasettert. Til tross for få eksempler som kan si noe om min problemstilling spesifikt, er det mye litteratur av nyere dato som viser at aktualiteten i

tematikken er reell. Statens organisasjon er i utvikling, føderalismen som organisasjonsform er i utvikling. Denne oppgaven omfatter flere felt med mange utforskede kriker og kroker, som jeg håper flere vil begi seg ut på. Jeg ønsker i denne oppgaven helt enkelt å bidra med å studere et felt som ser ut til å stadig bli mer relevant, og som jeg håper flere akademikere får øynene opp for.

## **1.7 Oppgavens struktur**

Det teoretiske fundamentet for utforskningen av problemstillingen legges i de tre neste kapitlene av oppgaven, kapitel tre, fire og fem. Jeg begynner i kapitel tre med å se på staten som begrep og klargjøre hva jeg legger i dette. Her kommer jeg til å se nærmere på hva staten er og inneholder teoretisk og praktisk. I kapitel fire går jeg videre inn på føderalismen og hva som definerer denne typen organisasjonsform, og ikke minst hva formen i praksis innebærer. Kapittel 5 vil ta for seg hva statsbygging er og impliserer, samt hvordan jeg mener føderalisme kan sees som et statsbyggende verktøy.

Kapittel 6 representerer den empiriske delen av oppgaven. Her vil jeg se nærmere på Belgia som et eksempel på hvordan føderalisme har bidratt til å styrke en stats organisasjon. Hvorfor og hvordan gikk Belgia fra å være en enhetsstat til å endre styreform og bli føderalstat? Kan man si at føderalismen ble benyttet for å styrke staten som organisasjon?

I kapittel 7 kommer vi til en konklusjon for arbeidet. Som sagt vil ikke denne inneholde mange svar med to streker under, men jeg vil forsøke å oppsummere det jeg har funnet i løpet av arbeidet med denne oppgaven. Mitt håp er at noen vil la seg utfordre til å utforske materien rundt oppgavens tematikk videre i løpet av disse sidene!

## **2 METODE – EN CASESTUDIE I ROKKANS FOTSPOR**

I dette kapitlet vil jeg presentere den metodiske tilnærmingen min til dette prosjektet. Først vil jeg legge inn noen kommentarer om studier av desentralisering, som denne oppgaven på mange måter kan sees som, og mangelen på en metodisk tradisjon i denne sjangeren generelt. Denne delen vil også introdusere noen av de aspektene jeg mener det er viktig å dekke med denne oppgaven og si noe om bakgrunnen for de metodiske grepene jeg ønsker å ta. Etter dette vil jeg ta fatt på en introduksjon til Rokkans metodiske tilnærming og hvordan jeg ønsker å gå i hans fotspor med denne oppgaven, før jeg vil gå nærmere inn på den delen av metoden som omhandler casestudier, casevalg og prosesssporing som tilnæringsmetode. Til sist vil jeg forsøke å samle trådene og oppsummere det metodiske grunnlaget jeg skal benytte meg av videre i oppgaven.

### **2.1 Om desentraliseringsstudier og metode**

Erik Wibbels har sett på mye av den forskningen som er gjort innenfor desentralisering og føderalisme frem mot 2006. Hans kommentar går ut på at denne typen forskning lenge har vært preget av positivistiske orienteringer hvor man er opptatt av å si noe om hvordan et gitt styresystem skal se ut, ut fra normative holdepunkter som effektivitet eller representasjon. Altså at helheten er i fokus og med en slags styring etter hva som er «det rette» resultatet. Han mener at ved å ha fokus på de teoretiske og empiriske aspektene ved styringssystemer som er medgjørlike kan man se på noen av de dypeste spørsmålene innenfor statsvitenskap. Det vil altså si at Wibbels ønsker at man holder øynene på de bestanddelene som et stort system faktisk består av, som også kan formes og endres (Wibbels 2006).

Videre trekker Wibbels frem en annen del av sitt syn på forskningen som kretser rundt desentraliseringsspørsmål. Han mener nemlig at denne forskningen også lider av for lite oppmerksomhet på institusjonell endogenitet – at institusjonene er avhengig av, og et produkt av, systemet de befinner seg i. Det vil si at institusjoner som opptrer i et system ikke nødvendigvis vil fungere i et annet system (Wibbels 2006). At staten påvirkes både innenfra og utenfra er et poeng vi også i neste kapittel blir introdusert for av flere teoretikere på føderalisme. Poenget om at ikke alle studieresultater er en fasit som kan generaliseres til andre tilfeller dukker også opp videre, nærmere bestemt senere i denne metodedelen.

Forskning på desentralisering og føderalisme bærer preg av ulike metoder, tverrfaglighet og krysser generelt grenser innenfor ulike akademiske disipliner som økonomi, politikk, historie og offentlig politikk. Dette trekker Wibbels frem som en styrke for utforskning av denne typen akademiske spørsmål. Han priser også det teoridrevne og teoribyggende fokuset innenfor dette tematiske feltet (Wibbels 2006). Da denne oppgaven vil basere seg på et sammensatt metodisk grunnlag, samt det faktum at jeg ønsker at dette skal være et teoridrevet og teoribyggende prosjekt, vil jeg håpe at disse gode egenskapene Wibbels her trekker frem kan være en inspirasjon for meg.

Wibbels trekker frem fem områder han mener nå trenger fokus innenfor forskning på desentralisering. Det første er en større interaksjon mellom de ulike delene (som partistudier og skattepolitikk) for å få et helhetlig perspektiv og forståelse av dynamikken mellom ulike deler av samfunnet man studerer. Deretter ønsker han mer utforskning rundt subnasjonale enheters varierte oppførsel. Som nummer tre vil Wibbels at lokal påvirkning på en åpen internasjonal økonomi skal få noe av søkelyset, spesielt konsentrasjonen av økonomisk aktivitet som foregår på relativt få geografiske områder. Nummer fire er søken etter nasjonal enhet i splittede samfunn gjennom desentralisering, som ofte blir lagt frem som et svar for denne typen problematikk. Til sist ønsker han økt fokus på komparativ desentralisering selv blant akademikere som ikke er helt eksplisitt interessert i eller direkte tilknyttet feltet. Eksempelvis gjennom å benytte subnasjonale enheter som forskningsenheter i flere typer forskningsspørsmål (Wibbels 2006).

Jeg kommer ikke til å følge alle Wibbels ønsker, men noen av aspektene han kommenterer ser jeg på som viktige i denne oppgaven. Mitt prosjekt er både teoridrevet og jeg ønsker å bidra i en teoribyggende retning i den grad jeg kan. Med et bredt teorigrunnlag i bunn er det viktig for meg å gå i dybden på tilfellet Belgia og se på alle aspektene som har gjort desentralisering og føderalisering til et alternativ og til slutt en virkelighet. Utforskning av Belgia vil også gå hånd i hånd med Wibbels fjerde fokusområde – desentralisering som vei til ny enhet for et splittet samfunn. Som jeg formulerer det: hvordan føderalisering kan fungere som et statsbyggende verktøy.

Hvordan jeg metodisk vil gå frem vil jeg forklare nærmere videre i dette kapitlet. Først vil jeg som sagt si noe om Rokkans tilnærming og hans inspirasjon for denne oppgaven, på mange måter vil jeg vil følge i hans fotspor og ha hans tanker i bakhodet. Videre vil jeg gå nærmere inn på hva en casestudie er og hva det innebærer i denne sammenhengen. Her vil jeg både si

noe om casestudier generelt, styrker og svakheter med denne metoden, caseutvalg og bruken av prosessporing. Til sist vil jeg forsøke å oppsummere kort alle disse metodiske aspektene før jeg i neste omgang tar fatt på teorikapitlene. Men først altså til Rokkan.

## **2.2 Rokkans fremgangsmåte og mål**

Stein Rokkan mente at feltet sammenliknende politikk, som er fagfeltet denne oppgaven skrives innenfor, har en dobbelt akademisk oppgave: akkumulering og evaluering av informasjon om tidligere og nåværende styringssystemer, og konstruksjon og testing av enkle modeller som forklarer variasjoner i utvikling, strukturering og prestasjoner slike systemer står for. I en artikkel fra 1975 uttalte Rokkan at balansen i hans øyne var skjev og at man i eldre, økonomisk avanserte samfunn manglet sistnevnte, men at man manglet førstnevnte i eksempelvis Asia og Afrika (Rokkan 1975: 562). I dette perspektivet bidro Rokkan med noe han selv mente var viktig for sin gren av akademia – utvikling av teorifeltet for eldre politiske systemer i Europa.

Rokkan ønsket å bidra med en kodifisering av eksisterende kunnskap om kilder til likhet og variasjon i utviklingen av politiske systemer i Europa. Dette arbeidet delte han inn i tre steg. Han ville begynne med å lage en abstrakt modell av de kritiske dimensjonene av variasjon mellom politiske systemer, samt å diskutere interaksjonen mellom slike dimensjoner. Deretter ønsket han å vise hvordan modellen kunne benyttes som base for et konseptuelt kart over variasjonen i et utvalg. Til slutt ville han sammenlikne de typiske konfigurasjonene for utvalget med andre utvalg, for å eventuelt finne kontraster mellom disse og hans modell. Den generelle modellen skulle være bakgrunn for strukturerte spørsmål som skulle følges og benyttes disiplinert mellom utvalgene (Rokkan 1975: 563-568).

Flora beskriver at Rokkans lidenskap var å undersøke ulikheter i strukturelle trekk i nasjonalstater og veiene de hadde valgt i sin utvikling (Flora, Kuhnle og Urwin 1999: 4). Det ultimate målet for Rokkans studier var å skape en samlet makro-modell over Europeisk politisk utvikling. Rammeverket han bygget var et forsøk på å identifisere og systematisere de kritiske variablene i Vest-Europas historie som handler om statsdannelser, nasjonsbygging og utvikling av massepolitikk (Flora et al. 1999: 70). I denne oppgaven skal jeg se på veien Belgia har valgt i sin utvikling. I mitt tilfelle vil det være en utforskning av et enkelt case som ikke vil gi en generaliserbar modell, men jeg håper den kan gi noe grunnlag for videre

utforskning – enten det er for å prøve logikken jeg her presenterer på nye tilfeller eller for å motbevise det denne oppgaven tar frem i lyset.

Rokkan pleide å inkorporere elementer fra andre forfattere og akademikers arbeid i sin egen modellbygging. Fra andres akademiske bidrag plukket han ut, tolket og tilpasset de elementene han så som nyttig for utvikling av sine egne modeller og benyttet dem videre i sin forskning. Han videreførte ideer, kategorier og ulike tilnærminger til nye kontekster (Berntzen og Selle 1992: 289-290, Flora et al. 1999: 56). Eksempelvis benyttet Rokkan andres teori- og begrepsapparat for å modellere rundt egne spørsmål, for så å gå videre til å se på hva som kunne finnes av materiale for å styrke modellen. Siden lette han etter eventuelle forenklinger av uttrykk og variabler (Rokkan 1975: 563-567). Eksempelvis hentet Rokkan fra både Parsons og Hirschmans arbeid når han bygget opp sin modell om nasjonalstatens fremvekst i Europa (Flora et al. 1999: 5-8).

Jeg kommer i denne oppgaven til å sette sammen et teoretisk rammeverk av andres tidligere bidrag som omhandler de begrepene som er sentrale i mitt arbeid. Ingen har før skrevet direkte om tematikken og logikken jeg har tar fatt på, så det er en god løsning å sette sammen et teoretisk grunnlag til mitt spesifikke bruk. Teori- og begrepsapparatet må selvsagt tilpasses, men det er som vi skal se en rikdom å høste fra på de fleste punkter.

### **2.2.1 Forenkling og betydningen av kontekst**

Hovedoppgaven til enhver sammenligning var for Rokkan å tekke ut den mest sparsommelige konfigurasjonen av variabler som er nødvendig for å forklare ulikhetene i en gitt avhengig variabel. Å finne de faktorene eller variablene som kunne forklare variasjon mellom case var i fokus. Og jo mer utvalgets tilfeller har til felles historisk, desto færre variabler er nødvendig (Berntzen og Selle 1992: 295, Rokkan 1975: 570).

Rokkan hadde interesse for kvantitativ metode, men innså begrensningene som lå i veien når det kom til ulike kontekstuelle spørsmål. Rokkan brukte det Flora betegner som retrospektiv diakronisk analyse. Denne typen analyse innebærer at periodespesifikke strukturelle variasjoner forklares av variabelkonstellasjoner i tidligere perioder. Dermed er inndeling av materialet og variablenes eksistens i historiske perioder en viktig del av sannsynliggjøringen. Berntsen og Selle sier det enkelt at Rokkan gjennom sin forskningsstrategi forsøkte å forklare

strukturell variasjon retrospektivt (Berntzen og Selle 1992: 290, Flora et al. 1999: 55). Blikket på historien og kontekstualisering av den Belgiske utviklingen blir viktig for meg.

Formålet med Rokkans modell over Europa var å finne variasjoner i et fenomen mellom politiske systemer i et gitt utvalg. Hans ønske var å beskrive og forklare ulikheter i struktur og strukturering av politiske systemer. For Rokkan var alle strukturer midlertidige, periodebaserte og de kunne fremtre med ulik varighet og være befestet i ulik grad (Flora et al. 1999: 5, 7, 84-85). Nettopp her kommer Rokkans poeng om kontekstualisering til syne.

Modellbygging måtte i Rokkans øyne være spesifikt tilpasset en kontekst, for ingen forklarende eller påvirkende variabel kan knyttes til den avhengige variabelen uavhengig av konteksten. Rokkan fremmet også av samme grunn alltid regionspesifikke modeller (Flora et al. 1999: 11, 88).

Rokkan søkte gjennom sitt arbeid etter avgjørende punkter i historien. Han trodde fast på at avgjørelser på et tidspunkt gir visse muligheter, og begrenser andre muligheter, for videre valg. Derfor ble kontekst og historie en så viktig del av forskningen, fordi historien skaper rammer og institusjoner, som igjen skaper fastlagte strukturer og begrensninger på veien videre for en stat. Valgene som tas under vegg i en utvikling vil med andre ord åpne eller lukke dører for andre alternativer senere (Berntzen og Selle 1992: 294-295, 300).

Variasjon av institusjonell arv var således et viktig element for Rokkan. Han var opptatt av hvorfor den territorielt baserte staten erstattet andre typer politiske systemer og virket å lykkes over alt og hvorfor disse generelle stats-, nasjons- og demokratibyggende prosessene tok så ulike form (Flora et al. 1999: 12). Både den historiske dimensjonen og undersøkelser av kontekstuell ulikhet ble to av Rokkans kjennetegn (Flora et al. 1999: 55).

Rokkan så på sin modell av Europa kun som et utkast for videre forskning. I første omgang siktet han seg inn på å samle nok eksempler for en mulig anvendelse av modellen, i tillegg til å samle nok argumenter fra konkrete sammenligninger. Målet med dette innledende arbeidet var å rettferdiggjøre mer arbeid i samme retning. Detaljerte tester på bredere utvalg måtte i Rokkans tankesett komme senere, som en videre utforskning og utvidelse av et grunnleggende modellarbeid (Flora et al. 1999: 86, Rokkan 1975: 574). Som Rokkan i sin tid tenkte er også denne oppgaven tenkt som et utkast og et bidrag, ikke som et fullendt svar med to streker under. Mitt ønske er å rettferdiggjøre og aktualisere den logikken og tematikken mitt prosjekt dreier seg rundt. Detaljerte tester og et bredere utvalg av case må komme på et senere tidspunkt. Så kanskje kan dette ansees som et slags forstudie.



Flora et al. oppsummerer fire kjennetegn på Rokkans tilnærming; region- og periodespesifikke modeller, konfigurasjoner av variabler fremfor faktorer i hierarki, bruk av diakronisk retrospekt, og til sist sammenligning av strukturer. I tillegg presenterer de to veiledende prinsipper for metoden Rokkan benytter; variansreduksjon, som betyr å foretrekke variabler som reduserer uforklart varians, mens sparsommelighet handler om å foretrekke lavest mulig antall variabler (Flora et al. 1999: 10, 15).

### 2.2.2 Anvendelsen av Rokkan i denne oppgaven

Forskningsspørsmålet i Rokkans Europa-prosjekt var «Which differences in the earlier processes of state-formation and nation-building can account for the success or failure of later democratization?» (Flora et al. 1999: 15). Forskningsspørsmålet i denne oppgaven kan struktureres i en liknende spørsmålsstruktur men omhandler selvsagt et annet fenomen, føderalisme som statsbyggende verktøy. **Hvordan kan føderale institusjonelle strukturer benyttes som et verktøy for å styrke en stat og statens organisasjon?**

De metodiske grepene som anvendes her kommer også i stor grad til å følge Rokkans tanke sett og arbeidsmetode. Først og fremst vil denne oppgaven forsøke å bidra til en teoretisk utvikling for studier av føderalisme. Spesifikt vil oppgaven forsøke å ta for seg hvordan føderalisme og føderale strukturer kan benyttes som et statsbyggende element. Dette følger en av Rokkans akademiske oppgave for feltet sammenliknende politikk, nærmere bestemt bygging og testing av enkle modeller som forklarer styringsstrukturers variasjon i utvikling, strukturering og prestasjoner.

Mitt første steg i denne prosessen er, i Rokkans ånd, konstruksjon av en generell modell - eller i mitt tilfelle en generell teori. Et rammeverk å utforske Belgia i lys av. Jeg vil søke i det teoretiske grunnlaget som allerede finnes innenfor både statsdannelsesteori og teori på føderalisme for å finne de kritiske dimensjonene som vil utgjøre mitt teoretiske grunnlag. Hva er en stat og på hvilke måte kan man bygge en stat? Hva er føderalisme og hvilke særegne trekk promoterer denne styreform? Hvordan kan føderalismens organisatoriske genetikk bidra til å bygge og opprettholde en statsorganisasjon?

Videre i oppgaven vil jeg belyse dette teoretiske rammeverket ved hjelp av en nær utforskning av det Belgiske tilfellet for å vise hvordan den kan benyttes som base for videre utforskning av feltet. I Rokkans forspor vil jeg forsøke å teste teoribasen min på en utvalgt stat, som i

denne oppgaven mer vil fungere som et eksempel. Jeg vil undersøke veien den Belgiske staten har valgt i sin utvikling mot full føderalisering.

Gjennom alle disse stegene vil Rokkans øye for sparsommelighet og konfigurasjoner fremfor hierarkiske prioriteringer av variabler være et siktemål.

Målet mitt i denne oppgaven er ikke å utvikle en fullendt teori om føderalismens plass i prosesser med å bygge en stat som passer til enhver tid og i ethvert eksempel. Mitt ønske er å bidra til dette teorifeltet som lenge har vært utenfor det akademiske fokuset, men som bør belyses all den tid føderalismens plass som styringssystem ser ut til å bli stadig mer aktuell.

Med Rokkans bidrag presentert står nå en introduksjon til casestudier for tur. Her vil jeg se på hva en casestudie er, hvordan man velger case å arbeide med, hva som er viktig å tenke på i arbeidet med en casestudie og hvordan jeg vil benytte meg av prosessoring.

### **2.3 Casestudiet**

Denne oppgaven skal altså ikke bare være drevet at Rokkans metodiske ånd, den er også en casestudie av Belgia. I denne delen ønsker jeg derfor å si noe om hva en casestudie er og hvordan en casestudie kan fylle mine mål og ønsker for denne oppgaven i tråd med Rokkans tanker. Jeg vil også si noe om prosessoring som metode, og hvordan jeg skal anvende prosessoring i mitt tilfelle.

George og Bennett definerer en case som et øyeblikksbilde av en samling hendelser. Eksempelvis kan en case være et regimeskifte eller andre relevante fenomener for forskning som man ønsker å utvikle teori ut fra. En casestudie beskrives som en detaljert undersøkelse av et aspekt av en historisk episode for å utvikle eller teste forklaringer som kan være generaliserbare til andre tilfeller. Studiet av en case er ikke en studie av hendelsen i seg selv, med omhandler et aspekt av den episoden man ønsker å utforske som man har definert som interessant. Som i mitt tilfelle føderaliseringen av Belgias statsbyggende verdi. Det er verdt å merke seg at George og Bennett både inkluderer studier av enkeltcase (som treffer mitt prosjekt) og studier som utforsker et fåtall case (George og Bennett 2004: 5, 17-18).

En casestudie har, som flere andre metodiske tilnærminger, som mål å utvikle teorier eller modeller som er logiske og solide. Modellen for forskningen er også grunnleggende lik med andre metoder: Med utgangspunkt i de modellene eller teoriene som ligger til grunn for

forskningen forsøker man å spore implikasjoner som kan testes mot empiriske mål eller observasjoner. Deretter modifierer man teoriene man har testet på en best mulig måte ut fra de resultatene man finner. Dette er også helt oppskriftsmessig det jeg ønsker å gjøre i dette nærstudiet av Belgia (George og Bennett 2004: 6).

Brorparten av forskjellene mellom de metodene man benytter ligger i følge George og Bennett i logikken rundt spørsmål som caseutvalg, operasjonalisering av variabler og bruken av induktiv versus deduktiv tilnærming (George og Bennett 2004: 6).

I George og Bennetts ord vil nok behandlingen av det teoretiske materialet i denne oppgaven gjøre at betegnelsen typologisk teori kan stemples på arbeidet. Dette er en metode som beskriver det Rokkan gjorde i sin tid - å sette sammen et rammeverk for studiet basert på ulike forskeres individuelle bidrag. Det er altså flere som støtter en sammensetning av ulikt teoretisk materiell slik som Rokkan i sin tid gjorde, og som jeg her skal gjøre (George og Bennett 2004: 7).

En casestudie som i denne oppgaven er altså helt enkelt en utforskning av et enkelttilfelle av det man ønsker å undersøke på bakgrunn av et teoretisk materiale med målsetning om å utvikle teorien som omhandler slike tilfeller. I denne oppgaven er ønsket å se nærmere på føderalisering som statsbyggende verktøy gjennom en nærmere utforskning av Belgias statlige organisasjonsendring fra enhetsstat til føderalstat.

### **2.3.1 Styrker og svakheter ved casestudie som metode**

I løpet av sin bok trekker George og Bennett frem at studier av et eller få case, altså casestudiemetoden, de siste tiårene har vært såpass underdanig statistisk metode at kritiske røster tenderer til å tillegge casestudier forutsetninger og forventninger som er urealistiske eller bedre passer kvantitative metoder. De betegner også den siste tidens voldsomme higen etter studier med så høyt antall enheter som mulig som unødvendig, da alle typer metoder har sine fordeler og ulemper. Casestudier har i deres øyne styrker som andre metoder ikke har, og vice versa. Jeg vil derfor bruke litt plass på å utdype noen av forutsetningene for casestudier og hvilke pluss- og minussider som er knyttet til å benytte casestudie som metode (George og Bennett 2004: 5-6, 17, 19).

George og Bennett setter lys på fire sterke sider som casestudier innehar og utdyper hver enkelt av disse nærmere. I denne sammenheng ønsker jeg å gjøre introduksjonen av disse fire relativt kort, før jeg raskt går innom de svake sidene som blir belyst av de samme forfatterne i hovedtrekk (George og Bennett 2004: 19).

Først ut blant de sterke sidene som gjør casestudier egnet for både hypotesetesting og utvikling av teori er evne til å oppnå høy konseptuell validitet. Det vil si at man som forsker effektivt får identifisert og målt de relevante variablene som samhandler best med det teoretiske materialet man har som utgangspunkt. Casestudier tillater at man kan raffinere og avgrense konseptene man studerer tydelig og da man studer et lavt antall case er man ikke like usatt for å tøye konseptene som skal måles for langt bare for å få det til å passe. Dette samsvarer godt med mitt mål for dette studiet (George og Bennett 2004: 19-20).

Nummer to i rekke av styrker er evnen casestudier har til å fostre nye hypoteser og teorier. Casestudier åpner for nære og dyptpløyende undersøkelser som gir grobunn for å finne nye variabler og nye hypoteser, blant annet ved å studere case som ligger i utkanten av et teorifelt eller som oppfattes som annerledes enn andre case. Når man stiller et spørsmål og får et annet svar enn forventet kan nye oppdagelser bane vei for videre forskning på nye hypoteser og sammenhenger (George og Bennett 2004: 19-21). Belgia oppfattes nok av mange som nettopp en annerledes case. Jeg håper at denne studien kan bane vei for nye oppdagelser om dette tilfellet.

Den tredje styrken er at casestudier er et effektivt middel for å utforske kausale mekanismer som teoretisk er forventet å eksistere i konteksten av et reelt tilfelle. Evnen til å plukke opp detaljer gjennom nærstudier er et åpenbart pluss, det er også evnen til å se et større mangfold av variabler og samspillet mellom disse. Det er enklere å oppdage nye og uventede aspekter, samt identifisere faktorer som er tilstede og aktiverer ulike kausale mekanismer (George og Bennett 2004: 19, 21- 22). Dette viser et godt grunnlag for faktisk å prioritere å utføre en dybdestudie av en enkelt case, slik som denne studien gjør.

Til sist blant styrkene trekker George og Bennett frem evnen til å avdekke, vurdere og modellere komplekse kausale sammenhenger. Dette punktet handler på mange måter om litt av det samme som punkt tre. Men helt spesifikt går det ut på at man kan produsere tydelige og mer komplekse modeller av en case, men anledningen til å generalisere ut fra resultatene er tilsvarende begrenset (George og Bennett 2004: 19, 21- 22). Jeg anerkjenner igjen begrensningene i dette prosjektets evne til å skape en generell modell som kan brukes på

mange andre tilfeller. Men å avdekke kompleksiteten i det unike Belgiske tilfellet er et poeng for meg i denne oppgaven, et poeng jeg ikke ønsker å ofre for muligheten til å generalisere bredt.

På minussiden nevner også George og Bennett noen hovedpunkter de mener man må forholde seg til i møte med casestudier. Blant utfordringene med case nevnes forholdet mellom sparsommelighet og fylldighet. Hvilken effekt en variabel har på et utfall i en gitt case eller hvordan den generelt bidrar til en type case kan aldri skrives i stein. Det er ikke mulig å kontrollere alle forutsetninger rundt en case, noe som gjør det vanskelig å si mer enn om og hvordan en variabel har spilt en rolle for et utfall (George og Bennett 2004: 22, 25-27). Jeg anser det som viktig å gjennom arbeidet med dette prosjektet belyse involverte variabler i en sammensatt case med et unikt utfall.

En annen utfordring er avveiningene som må gjøres mellom gode historiske forklaringer og intern validitet i mer spesifikke case versus det å kunne trekke ut generaliserbare resultater. Jo dypere og mer detaljrikt man utforsker en case, jo vanskeligere blir det å overføre resultater til andre tilfeller (George og Bennett 2004: 22- 32). Som sagt er det ikke et poeng her å overføre fra denne oppgavens resultater til andre tilfeller først og fremst. Detaljrikdom er et sterkere ønske, slik jeg også har forsøkt å fremheve her.

George og Bennett trekker også frem noen sider ved selve prosessen i utvelgelsen av case som et potensielt svakt punkt. Dette er noe jeg her tilegner en egen liten del for å si noe nærmere om.

### **2.3.2 Caseutvalg**

Casestudier blir ofte kritisert for å ha et bias, eller skjevhet, når det kommer til valg av case man utforsker ved at det eller de tilfellene som velges som studieobjekt deler det samme, ønskelige utfallet. Men også her strides det blant de lærde. Blant annet trekker George og Bennett frem at utvalg gjort med øye for den avhengige variabelen, altså utfallet, også kan ha en funksjon. Eksempelvis kan et slikt valg i studier av enkelttilfeller gi kunnskap om hvilke variabler som er eller ikke er nødvendige eller tilstrekkelige for å oppnå nettopp dette utfallet. Ved å velge case basert på den avhengige variabelen kan man samtidig oppnå en tidlig identifikasjon av de potensielle kausale sammenhengene og variablene som gir et utfall. Studier som av denne typen kan også foreslå kausale modeller som siden kan testes mot andre

case med samme utfall, som kanskje vil nyansere eller justere modellen (George og Bennett 2004: 22-23). Denne oppgaven presenterer en casestudie av det Belgiske tilfellet, et valg av case som er basert på utfall. Dette er et valg jeg har tatt fordi jeg ønsker å identifisere de involverte variablene i min case og ha fokus på disse variablenes sameksistens.

I forbindelse med casevalg viser også George og Bennett til at forskerens forkunnskaper om et tilfelle kan styrke forskningsdesignet. Forskerens forkunnskaper om et tilfelle vil gjennom dyptpløyende tester av teori og hypotesene gås nøye i sømmene. Prosesssporing blir henvist som en metode som gir vern mot skjevheter basert på forskerens forkunnskaper og valg i casestudier. Det er også prosesssporing jeg her vil benytte for utforskningen av Belgia (George og Bennett 2004: 24).

Forfatterne påpeker at den virkelige skjevheten som gjøres i caseutvalg skjer når tilfellene som velges ut alle samsvarer med ønskede utfall både på den avhengige og de uavhengige variablene. De trekker også frem at casestudier både kan overdrive og underdrive betydningen av sammenhenger mellom variabler og benytte dette materialet til generaliseringer på bakgrunn av et svært begrenset caseutvalg. Da denne oppgaven baserer seg på kun en case og ikke har generalisering med to streker under svaret ser jeg på denne typen problematikk som forholdsvis lite relevant for dette studiet. Det er likevel et poeng å ikke la seg rive med for å øke betydningen av funnene som gjøres i et såpass begrenset studie som dette tross alt er (George og Bennett 2004: 24-25).

Det er vanskelig å kreve at et eller få case skal utgjøre et representativt utvalg å generalisere ut fra, slik man ønsker i statistiske analyser. Et slikt mål er heller ikke produktivt i casestudier mener George og Bennett, noe jeg kan være enig i – i alle fall i dette prosjektet. Man kan heller ikke oppnå de samme kontrollerte omstendighetene som i et eksperiment. Casestudier kombinerer på sin side ønsker om å skape sparsommelige teorier og fyldige forklaringer med et håndterlig antall case. Spørsmål som dreier seg rundt under hvilke forhold og gjennom hvilke mekanismer et utfall oppstår er i søkelyset. Det er ikke alltid mulig å oppnå både enkle teorier og nærstudier i en pakke, hvilke midler som prioriteres må tilpasses etter målet. Ofte er det likevel slik at casestudier prioriterer et dypdykk med fyldige forklaringer fremfor forklaringer som kan dekke flest mulig case. Dette samsvarer godt med mine prioriteringer for dette studiet (George og Bennett 2004: 23-24, 30-32).

George og Bennett mener at studier av en case, som mitt, er egnet for å utvikle teori (George og Bennett 2004: 32). Jeg har valgt å se nærmere på Belgias overgang fra enhetsstat til

føderalisme for å utforske hvorvidt denne overgangen til føderalisme kan ha bidratt til å styrket staten, og eventuelt hvordan. Med andre ord har jeg valgt et case ut fra et utfall jeg mener er interessant for å utforske nærmere de sammenhengene og variablene som ledet opp til dette resultatet. Målet er å lære mer om dette spennende enkelttilfellet og danne et grunnlag for videre utforskning og komparasjon av andre liknende tilfeller. Jeg vil benytte prosessporing som spesifikk case-metode, hvordan dette skal gjøres skal jeg nå introdusere litt nærmere.

### **2.3.3 Prosessporing**

Prosessporing er en metode hvor forskeren dykker ned i ulike kilder for å forsøke å spore sammenheng mellom observerte utfall og mulige årsaker til disse utfallene. Gjennom verdiene og sekvensene av variablene som er involvert forsøker man å finne ut om de hypotesene som følger av en teori faktisk kommer til syne i de kausale prosessene i caset. Målet er altså å finne ut om caset passer det teoretiske materialet ved å se på de involverte variablene i caset og sammenhengene mellom disse. Mine mål passer godt inn i denne logikken (George og Bennett 2004: 6).

George og Bennett trekker frem prosessporing som en mulig metode blant annet i tilfeller der man utforsker en case som ikke passer inn i det eksisterende teoretiske materialet innenfor et fagfelt. I et slikt tilfelle kan man studere en unik case intensivt for å oppnå ny teoretisk innsikt. Man kan også utnytte en slik casestudie induktivt for å generere nye hypoteser. Dette passer godt i mitt tilfelle, hvor jeg ønsker å se på en case som (foreløpig) ikke har noen god like å sammenlikne med. Jeg skal gjøre et dypdykk i et enkelt tilfelle av et fenomen for å trekke ut ny kunnskap ved å se på dette tilfellet ut fra et teoretisk materiale (George og Bennett 2004: 7).

Belgia og tematikken jeg her velger å utforske passer i mine øyne ikke inn i det eksisterende teoretiske materialet. Min løsning er, inspirert av Rokkan, å sette sammen et teoretisk materiell som er spesielt tilpasset. Jeg håper gjennom prosessporing å oppnå nye innsikter og oppdage nye ting ut fra det rammeverket jeg setter som utgangspunkt.

## 2.4 Kort oppsummering av det metodiske grunnlaget

Så helt kort: hvordan skal jeg metodisk utforske min case for å besvare problemstillingen best mulig? Denne oppgaven er helt enkelt tenkt som en teoridrevet og hypoteseutviklende casestudie basert på et mangefasettert teoretisk rammeverk.

Jeg ønsker nå innledningsvis, som Rokkan, å sette sammen et teoretisk rammeverk basert på ulike akademikers tilnærming til grunnelementene i min studie. Når dette grunnlaget er lagt ønsker jeg å utforske det Belgiske tilfellet av statlig organisasjonsendring ut fra denne teoribasen. For å gjøre dette vil jeg sette caset inn i en historisk kontekst før jeg vil benytte meg av prosessoring for å gå dypere inn og se på utviklingen i Belgia mot føderalisme. I løpet av denne studien blir oppgaven med å identifisere relevante variabler og sammenhenger viktig.

Mitt siktemål ved å studere en enkelt case er å kunne utforske problemstillingen min nøye. Håper er å utnytte de sterke sidene ved en dybdestudie for å komme frem til betydningsfulle variabler, se de komplekse sammenhengene og bidra til å utvikle et materiale som kan være spennende for videre utforskning av andre akademikere på et senere tidspunkt.

Med det metodiske grunnlaget klarert følger det nå en teoridel som er sammensatt av tre kapitler. Sammen utgjør disse kommende tre kapitlene prosjektets teoretiske rammeverk som skal ligge i bunn når jeg starter en nærmere utforskning av Belgia i kapittel 6.



### 3 STATEN

Jeg ønsker i denne oppgaven i hovedsak å se på en stat som i etterkant av sin opprinnelse føderaliseres, nemlig Belgia. Dette kapitlet utgjør sammen med de to neste kapitlene den teoretiske delen av oppgaven. Her starter altså den teoretiske bakgrunnen for oppgaven, med en nærmere kikk på staten. For å videre i de neste kapitlene komme til bunns i hva en føderal statsorganisasjon innebærer og hva statsbygging går ut på, mener jeg det er viktig å få tydeliggjort hva jeg legger i begrepet «stat» som et utgangspunkt. Hva definerer staten og hva innebærer staten som en organisasjon? Det er slike spørsmål som kommer til å fylle opp dette kapitlet.

I neste kapittel ønsker jeg altså å gå videre for å utforske føderalismens gryende inntog. Hvorfor er føderalisme et relevant studieobjekt? Hva innebærer føderalisme og hvorfor skal en stat velge føderalisme som organisasjonsform? I det siste kapitlet i min teoretiske introduksjon vil jeg se nærmere på statsbygging. Hvilke deler av statsbyggingsfeltet er egnet som bidrag for å forstå hvordan føderalisme kan bygge en statsorganisasjon? Og hvilken plass kan føderalisme ta innenfor allerede etablerte statssystemer? Kan føderalisme sees som et fenomen som bidrar til å styrke staten?

Så altså, som en start på den teoretiske delen av arbeidet mitt vil jeg i dette kapitlet ta for meg nyttig teori knyttet til staten. Staten som begrep har vært utforsket og utfordret fra mange ulike synspunkter, og blir fremdeles det den dag i dag. Det finnes ikke en definisjon som er allment akseptert av alle akademikere eller forfattere, det er heller ikke målet for mitt bruk. Mitt mål for denne delen av oppgaven er å presentere noen av tilnærmingene til fenomenet «staten» som kan danne et bakteppe for utforskning av føderalisme som organisasjonsform og som statsbyggende fenomen. Grunnen til å starte med staten er for min del å vise hva det er føderalisme skal organisere og hva er det man skal bygge når man snakker om statsbygging.

Så både i vår moderne hverdag og som del av arbeid med min analyse er begrepet om staten en sentral del, men hva er en stat og hva er bestanddelene i en stat? Det første steget i denne teoridelen er å klarere hvilken definisjon av staten som er grunnlaget for det videre teoretiske arbeidet.

### 3.1 Hvordan definere staten?

Staten omgir alle borgere i deres hverdag og det er en gjensidig påvirkning mellom stat og borgere. Nettopp derfor er staten og dens organisasjon toneangivende for samfunnet og et viktig begrep å definere. Det skal jeg forsøke å gjøre i denne delen.

Margaret Levi presenterer staten som et sammensatt fenomen og en abstraksjon hvor nøkkelavgjørelser tas av makthavere og deres personell. Staten påvirker og blir påvirket, og den eksisterer både i en historisk og geografisk kontekst. Hjertet i statsteori er i Levis øyne spørsmålene om hvordan man best kan oppnå sosial orden, promotere økonomisk vekst, samt fasilitere demokratiske uttrykk (Levi 2002: 34-35). Levi er her inne på viktig grunn, en kjerne i spørsmålet om hva staten er og skal være. Konteksten staten eksisterer i vil være viktig for meg i denne oppgaven.

Skocpol sier man kan se på staten på den ene siden som en organisasjon som offisielle kollektiver kan forfølge sine mål gjennom, hvor graden av effektivitet i måloppnåelse er gitt av statens ressurser og sosiale forutsetninger. På den andre siden kan man se på staten i et makroperspektiv, som konfigurasjoner av organisasjoner og handling som påvirker meninger og politiske metoder for alle grupper i samfunnet (Skocpol 1985: 28). Begge Skocpols poeng her er viktige elementer. Påvirkningen mellom de menneskene og gruppene som eksisterer innenfor statens grenser og organiseringen av staten er viktige perspektiver å ta med i en studie av staten.

I boka til Hay, Lister og Marsh som tar for seg staten og teorier om staten påpeker forfatterne at begrepet «stat» ikke viser til et bestemt og fast objekt, og ikke betyr det samme for alle og i alle sammenhenger. Quentin Skinner sier seg også enig i dette og påpeker at det aldri har vært noe uttrykt felles begrep for ordet stat, men ofte en fremherskende definisjon i tiden (Hay, Lister og Marsh 2006: 4, Skinner 2011: 56-57). Begrepet har, og vil nok heller aldri få, en felles fasit. Jeg vil derfor bruke litt plass på å gå gjennom noen definisjoner jeg mener er viktige for å forstå staten som begrep, og for å vise hvilke definisjon jeg mener er mest nyttig i videre analyse her.

I likhet med en rekke andre trekker Hay, Lister og Marsh frem Webers definisjon av staten som den mest sentrale og innflytelsesrike i påvirkning av feltet, det nærmeste man kommer selve definisjonen fremfor alle innenfor statsvitenskapen (Hay et al. 2006: 4- 7). Blant annet benyttet Rokkan, som så mange andre akademikere, nettopp Webers klassiske definisjon av

staten. Per denne definisjonen er staten en todimensjonal enhet som organiserer og institusjonaliserer makt over et territorie, og en befolkning (Flora et al. 1999: 62). Jeg vil presentere Webers definisjon som et startpunkt for denne definisjonsdelen, for så å trekke frem noen alternativer som også er solide kandidater for oppmerksomhet. Jeg vil under vegg forsøke å hente ut hvordan de alle gir et perspektiv å se staten i lys av som kan være nyttig for meg før jeg summerer mitt samlede utgangspunkt til sist.

Max Weber definerer med egne ord staten slik:

«a compulsory political organization with continuous operations will be called a 'state' insofar as its administrative staff successfully upholds the claim to the monopoly of the legitimate use of physical force in the enforcement of its order.» (Hay et al. 2006: 8, Weber, Roth og Wittich 1978: 54).

Hva han legger i begrepet staten er kanskje enda tydeligere i dette sitatet:

«[...] we have to say that the state is that human community which within a defined territory successfully claims for itself the monopoly of legitimate physical force; and 'territory' it should be noticed is a characteristic of the state.» (Som sitert i Whimster 2004: 131)

I Webers definisjon er altså staten en organisasjon som har monopol på legitim voldsbruk i et avgrenset landområde. Vold er ikke det normale eller eneste verktøyet en stat har, men staten er den eneste organisasjonen som med rette kan benytte seg av vold innenfor statens grenser (Heywood 2004: 77, Whimster 2004: 131-132). Definisjonen er ikke en direkte beskrivelse av staten som en funksjon, men en definisjon av organisasjonen og den strategiske distribusjonen av fysisk makt og tvang som staten representerer (Hay et al. 2006: 7-8). Voldsbruk befester makt, selv om den ikke benyttes i praksis kan det være en effektiv trussel. Webers definisjon beskriver hvordan staten som enhet skal sikre sitt territorie mot både indre og ytre trusler, og beskytte sine borgere. Til tross for at den ikke beskriver spesifikke funksjoner, ser jeg at denne definisjonen beskriver statens posisjon og primæroppgave – sikkerhet.

Den moderne staten er i Webers øyne et middel for å nå et mål, ikke en abstraksjon som en personlighet eller noe som i seg selv innehar verdi. Staten er et forretningsforetak som alle andre og det høyeste punkt for politikk og lovgivning. Dette vil vi videre se i min kommende introduksjon til den moderne staten hvor staten har utviklet seg til å bli et objekt, ikke en personifisering eller lignende slik den i tidligere deler av historien har blitt oppfattet. (Kelly 2003: 74, 108).

Monopol på tvang og fysisk makt, i tillegg til administrerende personale er kort oppsummert de egenskaper Webers definisjon tillegger staten. Definisjonen gir enkle, men konkrete rammer som gjør denne definisjonen til et utgangspunkt som gir store variasjonsmuligheter for den strukturelle oppbygningen en stat kan ha. Webers definisjon står sentralt i statsvitenskapen og benyttes hyppig. Men før jeg avgjør hva som er nyttig i mitt øyemed, har den noen reelle utfordrere?

Levi definerer staten som et komplekst apparat av sentralisert og institusjonalisert makt som konsentrerer voldsbruk, etablerer eiendomsrett og regulerer samfunnet i et gitt territorie. Samtidig er organisasjonen formelt anerkjent som en stat av internasjonale forum. I dette rammeverket kan statsstyret endres mens staten forblir den samme, men det er vanskelig å se for seg at staten skal endre seg uten at statsstyret også må endres (Levi 2002: 40-41). Levi inkluderer i denne definisjonen ikke svar på spørsmål som intern legitimitet og almen aksept av staten. Men denne definisjonen stadfester staten som en sentralisert og institusjonalisert makt som styrer et samfunn innen et gitt territorie. Den legger også til anerkjennelse fra internasjonale fora som et kriterium. Men hvilke internasjonale fora må anerkjenne staten? Dette bringer inn et potensielt svært subjektivt kriterium i en ellers objektiv definisjon og gjør dermed definisjonen vanskelig å håndtere til bruk i modellering. Webers definisjon er fremdeles mer håndgripelig, til tross for at territorialiteten Levi beskriver er et nyttig element.

Også Tilly definerer staten. Han mener det er en tvangs-utøvende organisasjon som er distinkt ulik husstander og slektskapsgrupper. I tillegg er denne organisasjonen på mange måter klart prioritert over alle andre organisasjoner innenfor et vesentlig territorie (Vu 2010: 165). Som Webers definisjon er også denne territorielt basert, men også her byr prioriteringsaspektet på en usikkerhet i forhold til tolkning og operasjonalisering. Staten skal være øverste makt over andre organisasjoner. Men også her er det subjektive deler av definisjonen som kompliserer bildet. Hvordan og med hvilke kriterier avgjør man om en stat er den øverste maktorganisasjonen i et samfunn? Denne definisjonen får meg heller ikke til å forkaste Webers utgangspunkt. Men at staten er noe mer enn en ordinær organisasjon av mange i et samfunn er det lett å si seg enig i.

I Andrew Haywoods perspektiv er staten en spesiell type politisk organisasjon, ikke bare et sett institusjoner. Heywood definerer staten som en organisasjon som etablerer suveren jurisdiksjon innenfor en definert territoriell grense. Institusjonene i staten derimot, er kun et uttrykk for statens egen autoritet. Statens autoritet er territorielt begrenset, men universell i

statens territorie. Alle som oppholder seg innenfor statens grenser, alle organisasjoner og alle institusjoner i samfunnet må følge statens lover. Staten er suveren innenfor sine grenser og kan bruke tvangsmidler for å sørge for at de juridiske spillereglene blir fulgt (Heywood 2004: 76-77). Også denne definisjonen har et tydelig utspring fra Weber, og er lite mer enn en omformulering av hans opprinnelige definisjon av staten. Likevel tydeliggjør Heywood tre nyttige aspekter: statens suverenitet innen sine grenser, tilknytning til et spesifikt territorie og staten som eneste lovlige utøver av tvangsmidler.

Vu presenterer i en av sine artikler Gorskis definisjon. Denne sier at stater ikke bare er en administrativ, politi- og militær organisasjon, men også en pedagogisk, korrigerende og ideologisk organisasjon (Vu 2010: 166). Som Haywoods definisjon bringer ikke denne mer på banen enn Webers definisjon originalt gjør, men spesifiserer nærmere statens egenskaper.

Webers definisjon står seg godt kan vi se ut fra disse eksemplene. Definisjonen hans er ikke bare mye benyttet i seg selv, men også er en definisjon som ofte danner et utgangspunkt når andre ønsker å definere staten på nye måter. Nettopp denne arven fra Weber, samt det faktum at hans definisjon gir et enkelt, objektivt sett kriterier for utforskning gjør at jeg ønsker å ha denne klassiske definisjonen som grunnlag i min oppgave. Staten består innenfor et territorielt begrenset område, har monopol på legitim bruk av vold og er en suveren organisasjon innenfor sine grenser.

### **3.2 Hva er staten?**

Så hva er staten? For å jobbe frem mot målet, å forklare føderalismens plass som et styrkende element for staten, mener jeg det er hensiktsmessig å følge opp disse teoretiske og til dels tunge definisjonene med noe litt mer praktisk rettet. Denne teoridelen skal tross alt være et bakteppe for et faktisk tilfelle, så jeg ønsker å følge opp med en kort introduksjon til fremveksten av den moderne staten. Hvordan staten som vi kjenner den nå er blitt utviklet og på hvilken måte den er blitt modellert av den historiske konteksten er i mine øyne viktig å ha som grunnlag når en skal se på staten som fenomen og knytte den til et virkelig tilfelle.

For å begynne på begynnelsen ble samfunnets struktur drastisk endret med overgangen fra de nomadiske jeger- og samlersamfunnene til de mer immobile jordbrukssamfunnene. Behovet for institusjoner og infrastruktur kom til syne slik det aldri hadde gjort før. Felleskapets form og organisering av nye samfunn ble spørsmål som trengte nye svar og staten som enhet

begynte å vokse frem (Hay et al. 2006: 4-5). Siden den tid har oppfatningen av hva staten er og representerer endret seg betraktelig gjennom historien. Så hvor kommer det moderne statsbegrepet fra?

Skinner gir en introduksjon til det moderne statsbegrepets utvikling i sin bok *Staten og friheten*. I tiden rundt renessansen var staten sett på som noe en hersker måtte ivareta, det var en herskers plikt. Absolutisme og rojalisme var i førersetet og det var styreformer med en eneheriker eller monark som var normen. Som et motsvar mot denne typen organisasjoner fikk man et mer populistisk syn på staten som fremmet synet at folket besatt statens suverenitet og en union av folket derfor bør utgjøre en lederposisjon i staten. I en ny bølge vokste fiksjonsteorien frem på 1600-tallet og kontrakts-teoretikere som Hobbes definerte staten som en abstraksjon og et fiktivt begrep. Folket autoriserte en suveren som var personifiseringen av staten og skulle bevare individenes grunnleggende rettigheter. Gjennom opplysningstiden var det denne typen teori som dominerte, frem til den klassiske utilitarismen vokste frem på slutten av det 18. århundret. Der ble staten redusert til en betegnelse på en regjeringsorganisasjon (Skinner 2011: 55-102).

At staten som begrep slik vi kjenner det i dag kun har vært et konsept siden 1700-tallet støttes også av Hay, Lister og Marsh. I denne perioden utviklet statsbegrepet seg til å bli et helt eget konsept, ikke et ord knyttet til en eller flere personer i maktposisjon. Tanken om at individer svarer til og er forpliktet til staten i seg selv vokste frem. Staten ble ikke lenger definert av den eller de få som utøvet makten og ble ikke lenger regnet som en person. Uttrykket gikk fra å skille makthaverne fra sine undersåtter, til å være betegnelsen på en selvstendig organisasjon og å fremstå som et begrep i seg selv. Altså ble staten en todelt betegnelse, både for en teoretisk oppfatning og en praktisk ordning. Det er nettopp dette moderne konseptet om staten vi kjenner best i vår tid og som fremdeles dominerer statsteorien. Det er også en slik forståelse av staten som vil være mitt grunnlag (Hay et al. 2006: 4-7).

Dunleavy og O'Leary gir den moderne stat fem spesifikke kjennetegn; Separate institusjoner skiller offentlig og privat sfære, territoriet har en suveren makthaver, makthaverens suverenitet er allmenn (gjelder alle i territoriet), byråkrater er personell i staten og staten har skatte monopol (Dunleavy og O'Leary 1987: 2). Hay, Lister og Marsh karakteriserer helt enkelt den moderne staten som en kombinasjon av offentlig makt som er ansvarlig for styringen av et geografisk avgrenset område, samtidig som den er skilt fra de den hevder å styre (Hay et al. 2006: 5). I dette ligger det noen teoretiske og praktiske skiller som jeg vil

diskutere kort i den avsluttende delen av dette kapitlet. Her ønsker jeg også å oppsummere de delene av statsbegrepet jeg mener er viktige og nyttige for det videre arbeidet i oppgaven.

### **3.3 Staten – teori og praksis**

Definisjonene det vises til i den første delen sier alle noe om hva staten i teorien innebærer. Men er det slik at dette begrenser hvilken form staten som organisasjon kan ta? Er det slik at statstanken i seg selv blir endret hvis en stat endrer sin organisatoriske form? Med den foregående introduksjonen til statens utvikling ønsker jeg å vise noen få enkle poeng. Det første er at staten som begrep både består av en teoretisk og til dels abstrakt organisatorisk tanke som samler et samfunn. Men statsbegrepet består også av en rent praktisk organisasjon med institusjoner og strukturer som menneskene i samfunnet forholder seg til i sin hverdag.

I et kapittel om den moderne statens natur presenterer Gianfranco Poggi det han mener er trekk som definerer hva en stat er. Staten er en organisasjon som oppfyller et enhetlig sett av interesser og formål gjennom konstituerte, formålstjenlige ordninger som omfatter regelverk, roller og ressurser (Poggi 1990: 19-20). Der tradisjonen etter Weber har satt de praktiske delene av statens rolle i sentrum, omfatter Poggis definisjon også den teoretiske funksjonen staten har – samling rundt et sett interesser og formål. Dette er en vinkling jeg mener komplimenterer Webers ensidige praktiske fokus og setter søkelyset også på den abstrakte statstanken.

Arven fra Weber har satt statens grunnfunksjoner i sentrum. Staten er lovgiver, rettighetsadministrator, samfunnsadministrator og den skal opprettholde militæret og politifunksjonen for å bevare orden eksternt og internt, samt beskytte individenes rettigheter.

Som jeg har påpekt tidligere i dette kapitlet ser jeg ikke at Webers kriterier gir noen begrensninger i forhold til styreform en stat må ha eller andre forutsetninger for spesifikk organisering av staten. Det gjør heller ikke Poggis innspill. Dette gjør at jeg ser disse to teoretiske utspillene danner som et nyttig bakteppe som gir et solid og grunnleggende holdepunkt for videre utforskning av staten som organisasjon i praksis. Staten er abstrakt en samlet enhet av interesser og formål som i praksis skal ha funksjon som administrator av territoriet og samfunnet det omfavner når det kommer til lovverk, sikkerhet, rettigheter og ressursbruk. Mitt håp er at denne introduksjonen har gjort det litt klarere hva som står på spill

når en stat står i fare for å splittes, og hva man mener å bygge når man snakker om statsbygging.

I det neste kapitlet av oppgaven går altså den teoretiske ferden videre til føderalismen. Her skal jeg ta for meg hvorfor mange mener at dette er en organisasjonsform i oppblomstring og hva denne organisasjonsformen bringer til bordet av egenskaper. Når det er gjort venter et kapittel som tar for seg statsbygging, samt en oppsummering av det teoretiske rammeverket og den teoretiske logikken for oppgaven.



## 4 FØDERALISME

Miles Kahler poengterer at dagens stat slik vi kjenner den, hverken er fortidens eller fremtidens stat. Utviklingen av staten og dens form er en dynamisk prosess som preges av konkurranse. Den moderne nasjonalstaten er bare én deltaker som har nytt suksess blant mange utfordrere opp gjennom historien. Villigheten til å delegere funksjoner både oppover til internasjonale og regionale institusjoner, og nedover til subnasjonale enheter er også noe som varierer fra stat til stat og ikke bare i organisasjonstype (Kahler 2002: 77, 81-82).

I et historisk perspektiv har enhetsstaten hatt en sterk posisjon som styringsform. Men dette utelukker ikke andre styreformers eksistens eller at historien kan endre dominansen. Kahler påpeker som nevnt over at den moderne staten i seg selv har utviklet seg over tid, i konkurranse med andre organisasjonsformer som også har fungert godt både økonomisk og militært (Kahler 2002: 68). Dette er også poenger Hay, Lister og Marsh og Quentin Skinner tok opp i det foregående kapitelets kontekstualisering av den moderne statens fremvekst.

Til tross for at antallet føderasjoner i dag ikke er så høyt, bor over 40 % av jordens befolkning i en føderasjon (Erk og Swenden 2010: 9). Så hvem vet hvor lenge denne i våre øyne moderne ordningen med enhetsstatens popularitet holder? Middelalderen hadde føydalsamfunnet, og en lang stund har enhetsformen rådd – er det nå føderalismens tur til å stå frem som organisasjonsform?

Denne typen spørsmål er nå mer enn noen gang aktuelle og har, som jeg her videre vil vise, dukket opp i stadig flere akademikers søkelys det siste tiåret. Målet med denne oppgaven er å se hvordan føderale strukturer kan benyttes for å bygge og styrke en stats organisasjon. Med det for øyet har jeg til tidligere i oppgaven tatt for meg hva en stat er og vil i det neste kapitlet ta for meg hva statsbygging egentlig innebærer. I dette midtre kapitlet av den teoretiske delen vil jeg fortsette å bygge det teoretiske fundamentet for utforskningen ved å ta for meg hva føderalisme egentlig er og hvorfor føderalisme kan være en organisasjonsform verdt å benytte seg av for en stat. Men først ønsker jeg å si noe om hvorfor føderalisme er et studieobjekt som er interessant å ta for seg.

## 4.1 Staten og føderalismens aktualitet

Kahler hevder at statsteorifeltet gikk fra å være nær søvndyssende til eksplosivt på 1990-tallet. Mellomstatlige kriger som tidligere var en av de store utfordringene som tok fokus fikk konkurranse av voldelige interne konflikter, samtidig som globaliseringens påvirkning på staten ble sterkere. Staten ble ikke bare sett på som en konstant hvor den moderne, Europeiske enhetsstaten var normen. Mange løftet blikket og fikk se at politiske enheter kunne variere i form og relasjoner, og staten ble sett som en sammensatt enhet (Kahler 2002: 57-59).

I følge Erk og Swenden har også spesifikt tematikken rundt føderalisme hatt en renessanse som studiefelt siden begynnelsen av 2000-tallet, selv om man ikke har hatt en klar akademisk konsensus på hverken definisjon eller metode (jamfør Watts poeng i kapitel 2). Felles er likevel interesse i delt politisk autoritet, som også utgjør grunnelementet i Erk og Swendens definisjon av føderalisme som tas opp nærmere i neste del av oppgaven. Den akademiske oppmerksomheten på institusjoner har økt interessen rundt spørsmål om hvordan makt deles og fordeles på to eller flere nivåer (Erk og Swenden 2010: 1-2).

Organisasjoner som «Forum of Federations» er med på å promotere føderalismens konfliktløsende evner. Nettopp denne typen organisasjoner og organisering av interesser er i Erk og Swendens øyne et bevis på tyngden føderalisme har fått de senere år. De trekker også frem at et økt fokus på institusjonalismen med bruk av et bredere utvalg metoder, syn og tilnærminger, samt en bred definisjon av institusjonsbegrepet understreker at tematikken rundt føderalisme er i vinden. Fra midten av 1980-tallet gikk man mer og mer vekk fra rene beskrivelser og forklaringer av institusjoner, i tillegg til at smale definisjoner ble gammeldags (Erk og Swenden 2010: 4-6). Her kan vi se beskrivelsen av flere deler av en utvikling hvor føderalisme og liknende fenomener får økt oppmerksomhet og endrer akademiske tilnærminger etter spørsmålets behov.

Ronald Watts mener at den moderne utvikling innen transport, kommunikasjon, teknologi og industriell organisasjon har skapt et ønske og et press for både større og mindre politiske organisasjoner enn det som har vært normen. Statens selvoppholdelse virker i hans øyne uoppnåelig i den globale virkeligheten. Suverenitet kan oppleves som et toegget sverd i dette perspektivet. På den ene siden ved at staten kan oppleve å miste påvirkning på avgjørelser som påvirker dens organisasjon. Samtidig ønsker borgerne både å være globale konsumenter og lokale borgere på samme tid. Som en følge av dette virker de fjernere fra staten, som på sin

side ikke klarer å respondere på denne utfordringen og gi en direkte følelse av deltakelse. Watts peker på at store politiske organisasjoner kan benyttes for å nå felles mål, og små kan bedre ivareta forholdet mellom velgere og valgte, samt regionale ulikheter. Føderalismens nivåinndeling kan virke som en mulig løsning på både lokale, nasjonale og globale utfordringer staten må forholde seg til og som nå er mer aktuelle enn noen sinne (Watts 2001b: 23-24). Watts beskriver her en utvikling i den konteksten staten befinner seg i både når det gjelder interne forhold og eksterne utfordringer. Dette er interessant og får en utforskning av føderalisme og statsbygging, som denne oppgaven, til å virke spesielt relevant.

O'Neill setter også søkelyset på at de moderne utfordringene enhetsstaten nå møter omhandler viktige byggesteiner i det politiske systemet som legitimitet, nytteverdi, kompetanse og autoritet. I dette samlede maktsystemet er det slik at staten representerer den eneste politiske forpliktelsen, den er det primære punktet for utforming av politikk (O'Neill 1998: 241-242). Det er nettopp denne funksjonen enhetsstaten har, som altavgjørende punkt for utforming av politikk, som virker å være blant de største utfordringene i møte med krav fra alle kanter.

Men statssystemet tilegner seg i vår tid nye dimensjoner via internasjonale og mellomnasjonale avtaler og nettverk. Slikt samarbeid mellom stater er ikke kun innenfor felter som er økonomisk eller militært bindende, men også juridisk bindende. Dette kan raskt begrense suvereniteten staten har. Som en følge kan det tvinges frem en kombinasjon av selvstyre og delt styre mellom staten og dens samarbeidspartnere for at staten skal sikre sin overlevelse. Før higit staten mot selvoppholdelse, homogenitet (med noen unntak), samt konsentrasjon av makt og autoritet i et enkelt sentrum. I det nye paradigmet må alle stater anerkjenne både sin avhengighet, heterogenitet og at deres sentrum ikke står alene, men del av et nettverk med flere sentrum. Tilpasning til en større verden og et videre verdensbilde er nødvendig for å overleve i den nye tiden staten eksisterer i (Elazar 1995: 7). Enhver stat må forholde seg til sine naboer, sine samarbeidspartnere og sine organisasjonsfeller. Elazar virker her å beskrive en slags «do or die»-tanke hvor man risikerer å stå svakere tilbake dersom man ikke henger med de som står en nær. Nettopp dette kan man se ved at enkelte internasjonale organisasjoner nå står såpass sterkt at ellers uavhengige stater indirekte blir tvunget delta og akseptere politikken som sin egen for ikke å falle utenfor et globalt samfunn.

Elazar bedyrer at det gamle paradigmet som staten lenge befant seg i var mindre preget av integrasjon og således var en oppskrift på krig oftere enn fred. Likeså er det nye føderale paradigmet i hans øyne en oppskrift på fred, dersom det fungerer. Samling og kontaktflater i

et fordelaktig klima for samarbeid vil gi styrke og bedre utgangspunkt for dialog (Elazar 1995: 17- 18). Likevel stiller dette noen krav til en stat og dens organisasjon som kanskje vil få interne følger, jamfør Watts poeng om en borgerstand preget av en slags fremmedfølelse overfor det demokratiske systemet.

Det «gamle systemet» med enhetsstaten var fundert i statens selvoppholdelse, suverenitet og interesser mener Elazar. Og nettopp interesser, ikke vennskap var hensikten med staters interaksjon med hverandre. Utviklingen i statens organisasjonsform har gått fra kongedømmer, til representative og sentraliserte organer. Hånd i hånd med denne utviklingen har man sett en endring fra ønske om homogenitet i befolkningen til et økt press både internt og eksternt på mangfold og representasjon. Også Skocpol trekker frem hvordan statens struktur og handlinger blir påvirket av en historisk internasjonal kontekst i stadig endring. Staten eksisterer i et geopolitisk miljø som preges av konkurranse, hvor idealer, modeller og økonomiske mønstre krysser grenser. Både et internasjonalt samfunn og det interne sosiopolitiske samfunn presser på for sine interesser og krever at staten tilpasser seg ulike behov. Eksempelvis har mulighetene for etniske grupper til å oppnå legitimitet økt (Elazar 1995: 7-8, Skocpol 1985: 8).

Joon Suk Kim tror, som flere andre, at den moderne enhetsstaten er over sitt høydepunkt. Blant annet peker Kim på at en del løfter frem overnasjonale enheter som EU og WTO fremmer maktdeling. Hun støtter også opp om et poeng som er tatt opp før, at mange stater sliter i møte med krav nedenfra eksempelvis rundt spørsmål om suverenitet for folkegrupper og regioner. Føderalisme kan også i henne øyne være et svar på geopolitiske utfordringer, et bevisst valg som statsform og et tiltak i statsbyggingsprosjekter (Rudolph og Rudolph 2010: 554-555).

Kim støttes av Elazar som mener at statens absolutte og isolerte suverenitet endte med terrorbalansen som ble skapt av atombomben. Samarbeid og relasjoner mellom byer, kantoner, føderaliserte stater og provinser i Europa og Nord-Amerika begynte riktignok tidlig. Skillet mellom politisk suverene enhetsstater og føderale stater har stadig blitt visket vekk. Innen 1990-tallet var det internasjonale systemet nær «sømløst» med tanke på faktorer som styringsform (Elazar 1995: 10-13). Type styringsform spiller altså ikke lenger noen rolle i interaksjonen mellom stater. Enhver stat eksisterer i et internasjonalt miljø her og nå, som også er i utvikling kontinuerlig. Men samarbeid på tvers av faktorer som styreform er ikke lenger noen kontrovers når det kommer til skillet mellom enhetsstat og føderalstat.

Et moderne og globalt verdenssamfunn, sammen med økende krav om en lokal forankring for politikken ser ut til å sette enhetsstatens organisasjon på en prøve. Tilpasning til den livssituasjonen staten befinner seg i er nøkkelen for overlevelse, både i det store og det lille bildet. Mange mener åpenbart at føderalismen er et svar på statens moderne utfordringer og kan være med på å gjøre staten til både en nær og demokratisk enhet for sine innbyggere, samtidig som den er en våken og toneangivende aktør på det internasjonale planet. Føderalismen som styreform er både aktuell og representerer et fagfelt innenfor statsvitenskapen som er i utvikling.

## 4.2 Hva er føderalisme?

Så hva bringer føderalismen til bordet som styreform? Hvilke strukturer og institusjoner er nøkkelen til en føderal stat? Og hva skiller en føderal, eller føderalisert stat, fra en enhetsstat?

Føderalisme sett som et normativt begrep viser til et multinivå-styre som kombinerer elementer av felles styre og regionalt selvstyre. Videre er organisasjonsformen basert på verdien av å oppnå både fellesskap og toleranse for ulikheter ved å etterkomme, tilrettelegge og bevare distinkte identiteter i en større politisk union. Når man beskriver et føderalt politisk system som et deskriptivt begrep viser det til en bred kategori politiske systemer som har to eller flere styringsnivåer som kombinerer elementer av felles styre gjennom felles institusjoner, med regionalt selvstyre (Elazar 1987, King 1982, Watts 2001b: 24).

I føderale systemer er makt fordelt mellom et maktsentrum og ulike underenheter som kan ha forskjellige ansvarsområder. De store teoretiske spørsmålene føderalismen som forskningsenhet dreier seg rundt er hvor mange styringsnivåer staten skal ha, hvordan de ulike enhetene skal representeres sentralt og hvilke ansvarsfelt som skal fordeles til de ulike styringsenhetene (Inman og Rubinfeld 1997: 43). Men helt enkelt står altså maktdeling mellom flere styringsnivåer i sentrum.

Føderale konstitusjoner klarer antall styringsnivåer, styringsnivåenes ansvarsområder og hvordan de skal representeres oppover i organisasjonen. Store lovgivende enheter gir god representasjon, men er ofte ineffektive og produserer budsjetter som skal favne alt på en gang. Små lovgivende enheter kan derimot være mindre representative, men minsker sannsynligheten for budsjetter med overdrevent forbruk. De fostrer altså en mer detaljert

økonomisk kontroll. Konfliktforholdet mellom målene økonomisk effektivitet, politisk deltakelse og individuell frihet er åpenbar (Inman og Rubinfeld 1997: 53-54, 60-61). Når det kommer til institusjonsutforming i føderale system vil man måtte prioritere i hvilken grad disse ulike målsetningene skal vektlegges og hvilke strukturer som kan håndtere disse prioriteringene på best mulig måte.

Hverken den føderale eller de regionale enhetene er i føderalismen konstitusjonelt underordnet hverandre. Alle styringsenheter har egne suverene egenskaper definert av grunnloven og håndterer sine borgere deretter. Representantene i styringsenhetene er direkte valgt av borgerne og er ansvarliggjort overfor disse. Watts presiserer at det ikke eksisterer en enhetlig modell eller idealmodell av føderalisme, men at strukturene og institusjonene varierer. Likevel fremhever han noen generelle og felles strukturelle karakteristikk av føderasjoner: Minimum to styringsnivåer som er i direkte kontakt med borgerne. Formell konstitusjonell fordeling av lovgivende og utøvende makt, samt en fordeling av inntekter mellom nivåene. Forordning for designert representasjon av bestemte regionale syn i føderale politikkgenererende institusjoner. Suveren konstitusjon som ikke en part alene kan endre. En «oppmann» som kan dømme i uenigheter rundt enhetenes konstitusjonelle makt. Prosesser og institusjoner som fasiliteter samarbeid mellom enheter på områder som er delt eller uunngåelig overlapper (Watts 2001b: 27-28).

Føderale systemer institusjonaliserer altså en formell avgrensning av makt mellom sentrum og regionale/lokale styringsnivåer. Denne styreformens kombinerer selvstyre og delt styre, og de liberale ideene om autonomi og frihet står sentralt i føderalismen (Elazar 1995: 7, O'Neill 1998: 246, Rudolph og Rudolph 2010: 556). Helt enkelt kan man altså si at Erk og Swendens enkle definisjon av føderalismen forklarer selve grunnsteinen - føderalisme fremmer vertikal deling av politisk autoritet mellom ulike myndighetsnivåer. Dette er en kort, konsis og solid beskrivelse som i mine øyne utgjør en svært nyttig definisjon (Erk og Swenden 2010: 1).

Denne organisasjonsformen kan på mange måter minne om desentralisering ved at deling av makt er et viktig holdepunkt. De to begrepene omfatter ikke det samme, men kan ha like konsekvenser ved at begge deler styrker regionalt og lokalt styringsnivå. Et kritisk skille mellom føderalisme og ren desentralisering går til syvende og sist på grunnlovsfestning av ordningen. Erk og Swenden trekker likevel frem at begge begrepene deler fordeler med tanke på økonomiske prestasjoner og håndtering av etniske konflikter. Som eksempel trekkes

Spania og Belgia frem, samt Storbritannia som opplever stort press på desentralisering av makt til regionale styringsnivåer (Erk og Swenden 2010: 2-3).

Watts presenterer i sin artikkel «models of federal power sharing» ulike statsmodeller som involverer elementer av føderalisme. Unioner, konstitusjonelt desentraliserte unioner, føderasjoner, konføderasjoner, «federacies», sambandsstater, fellesherredømmer, forbund, felles funksjonelle autoriteter og hybrider. Brukervennligheten til modellene avhenger av omstendighetene i enkelttilfellene hvor de benyttes. For eksempel press fra sentrale grupperinger, den økonomiske konteksten og så videre (Watts 2001b: 24-27). Dette viser at begrepet føderalisme kan omfatte en rekke organisatoriske variasjoner og systemer. Men i denne oppgaven ønsker jeg først og fremst å se på føderalisme som et samlebegrep, hvilke bevegelser som kan gjøres av enhetsstater i den retning og hva en stat kan oppnå med en slik endring. Men for å få en fyldigere forståelse for hvorfor noen stater velger føderalisering vil jeg også presentere noen mer overordnede kategoriseringer av føderalisme.

Når det kommer til grunnleggende typer føderalisme ønsker jeg å tekke frem Stepan's skille mellom «holding-together»-føderalisme og «putting-together»-føderalisme. Førstnevnte innebærer at det tas en aktiv og demokratisk avgjørelse for å velge føderalisme for å holde et land sammen, eller for å slå sammen flere tidligere suverene enheter i en føderalstat som eksempelvis i Belgia og India. «Putting-together»-versjonen er derimot en ikke-demokratisk prosess hvor det benyttes tvang for å sette sammen en multinasjonal stat av tidligere suverene enheter som eksempelvis i USSR (Stepan 1999: 3). Førstnevnte er den typen jeg i denne oppgaven vil forsøke å sette fokus på, føderalismen som benyttes for å holde et land sammen, føderalisme som et statsbyggende verktøy.

Stepan presenterer også William H. Rikers modell for «U.S.-federalism». Rikers klassifisering av den amerikanske føderalismen representerer i mine øyne en slags mellomting av «holding-together»- og «putting-together»-føderalisme. Den er et resultat av forhandlinger mellom suverene enheter for å samle ressursene slik at kollektivet oppnår blant annet økt sikkerhet. Alle underenhetene har lik kompetanse (konstitusjonell symmetri) og individuelle rettigheter beskyttes blant annet via en institusjonalisert bikameralisme. Etter den franske revolusjon og fremveksten av enhetsstatene har i følge Stepan ingen suverene demokratiske nasjonalstater blitt satt sammen i en varig føderasjon ved tvang. Den amerikanske modellen er fra Stepan's synspunkt sannsynligvis heller ikke aktuell for mange stater nå. Kanskje kan man likevel se en utvikling i EU som ligner denne typen føderalisme. Samholds-varianten er mer

interessant fordi den benyttes blant annet som middel når utbrytergruppers ønsker om mer selvstendighet, som vi skal se et eksempel på i det Belgiske tilfellet (Stepan 1999: 2, 7-8).

Skillet mellom føderalisme som holder sammen deler eller setter sammen deler tar også Michael O'Neill frem. Han mener at føderalisme ikke representerer en samlet institusjonell mal, men kan manifesteres i mange ulike variasjoner. Men han trekker likevel frem to basisformer han mener styringsformen føderalisme har vist seg i de siste århundrene. Nummer en er den klassiske føderalismen som representerer en nedenfra og opp struktur. Her bygges en ny stat opp av deler som i utgangspunktet har egne identiteter, slik som i USA, Canada og Sveits. Denne typen kan sammenliknes med Rikers Amerikanske føderalisme eller Stepan's «putting-together»-føderalisme. Men i det O'Neill betegner som en ny type føderalisme reformes en utfordret enhetsstat i et nytt skinn for å oppnå en samlende effekt. Denne typen drives av ønsket om en mer fleksibel og holdbar ordning mellom ulike interesser og lokale deler av staten, uten å miste fellesfunksjoner og kollektive goder som en sentral makt effektivt kan tilby. Som eksempel på denne typen føderalisme nevner O'Neill Belgia, Østerrike, Spania, samtidig som han holder døren åpen for denne typen løsning i Italia og Storbritannia. Denne formen tilsvarer Stepan's «holding-together»-føderalisme, som er i mitt søkelys (O'Neill 1998: 243).

Akkurat som Stepan påpekte også Rokkan at føderalisme ikke kun var et utfall av urbane og flersidige strukturer som skulle holdes sammen («holding-together»), men også kunne komme fra integrasjon av selvstendige politiske enheter («U.S-federalism»/«putting-together»). Men Rokkan på sin side mente at bygging av føderale systemer først og fremst var et fenomen i indre deler av Europa og knapt fantes utenfor det han begrepsfestet som «bybeltet» (Flora et al. 1999: 80) Tidene synes kanskje å ha forandret seg noe siden dette sistnevnte poenget ble gjort, selv om mitt eksempel her også er Europeisk.

Det finnes mange ulike definisjoner på føderalisme, men jeg ønsker å se på det som er felles gjennom alle – grunnlovsfestet deling av makt mellom ulike desentraliserte styringsnivåer, slik Erk og Swenden så enkelt definerte det. Det er dette jeg ser som grunnelementet i føderalisme. Videre herfra ønsker jeg å si noe om hvorfor føderalisme er en relevant styreform og kan sees som et reelt alternativ til enhetsstaten. Hva føderalisme kan bidra med for å styrke en stats organisasjon er et sentralt spørsmål i denne neste delen, her med samholds-versjonen av føderalisme Stepan presenterte i bakhodet.



### 4.3 Hvorfor adoptere føderalisme som styreform?

Føderalismen handler om delt makt og blir et stadig mer relevant forskningstema. Skal vi tro utviklingen det siste tiåret er denne organisasjonsformen i ferd med å få en oppsving og bli et reelt valg for flere stater enn før. Men hvorfor er føderalismen egnet som organisasjonsform for en stat? Hvorfor skal en stat velge føderalisme?

Elazar beskriver det han kaller et paradigmeskifte fra nasjonalstatens fremvekst i det 17. århundret. Dette skiftet oppstod mot slutten av 1900-tallet og innebar at nasjonalstatens suverenitet og dens evne til å opptre selvstendig og isolert fra andre minsket. Samtidig tok internasjonalt samarbeid og konstitusjonelle tilknytninger økende føderal karakter. Watts støtter denne fremstillingen av statens endring og utvikling av statens rolle (Elazar 1995: 5, Watts 2001a: 9). I tråd med dette spør blant annet Rudolph og Rudolph seg om føderalismen som organisasjonsform, med delt og forhandlet makt, er bedre skikket enn enhetsstater til å møte globaliseringens utfordringer (Rudolph og Rudolph 2010: 556). Staten virker å ha møtt en ny tid, med nye utfordringer slik flere har påpekt som jeg har vist tidligere i oppgaven. Men er føderalisme skikket til å håndtere disse utfordringene på en god måte? Og er det oppbyggelig for en stat å velge føderalisme?

Watts trekker videre frem at presset øker både på å fremskaffe større enheter som kan skyte fart i den økonomiske utviklingen og fokusere på sikkerhet, og på behovet for mindre enheter som har større kontakt med elektoratet og deres løpende behov. Han mener at føderalisme nettopp kombinerer sentralstyre med fokus på felles mål og autonome underenheter som kan ta for seg egne, unike interesser (Watts 2001a: 9-12). Her virker staten å være fanget mellom barken og veden. Å kunne tilpasse seg både befolkningen og det internasjonale samfunnets krav er et poeng, men ingen lett oppgave.

Inman og Rubinfeld tar også i sin artikkel fra 1997, «Rethinking federalism», opp at føderalismens grunnleggende spørsmål igjen er blitt sentrale for forskere både innenfor statsvitenskap, jus og økonomi. Videre mener de at det er tre grunner som alene eller i kombinasjon gjør at noen verdsetter det føderale systemet. Den første grunnen er at føderalisme oppfordrer til en effektiv fordeling og distribusjon av nasjonale ressurser. Den andre er fostring av en demokratisk samfunnsfølelse og politisk deltakelse. Den siste er at beskyttelsen av grunnleggende friheter står sterkt i denne organisasjonsformen. Riktignok er det ulik grad av prioritering av disse målene og ulike midler som benyttes for å oppnå dem i ulike typer organisasjoner med føderal karaktertrekk (Inman og Rubinfeld 1997). Noen av

disse trekkene likner kanskje på gode sider som også i sin tid ble trukket frem om organisering i enhetsstaten, men i en nye verdenspolitisk kontekst har føderalisme som vi ser kommet mer med i diskusjonen.

For samlet og monopolistisk suverenitet blir ofte presentert som det universelle kjennetegnet og det naturlige målet for en moderne stat. Fra et slikt konvensjonelt statsperspektiv er føderalismen som organisasjonsform en anormalitet. Men mange desentraliserte eller føderale stater viser overlevelsessevne gjennom integrasjon, fremfor å prioritere en hierarkisk struktur. Føderalstater er på mange måter rustet til å møte utfordringer som interne uroligheter og ulikheter, økonomisk aktivitet og ekstern sikkerhet med rasjonelle og effektive løsninger som fokuserer på inkludering gjennom flere nivåer. Hvilken stat i vår tid ønsker ikke gode løsninger på slike utfordringer? (Rudolph og Rudolph 2010).

Rudolph og Rudolph presenterer særskilt i sin artikkel om India føderalismen som et alternativ til den tradisjonelle enhetsstaten. Føderalismen representerer en delt og avtalt suverenitet mellom ulike styringsdeler. I India er staten summen av ulike territorielle, kulturelle og funksjonelle samfunn. Det symbolske og institusjonelle er statens domene, men inndelingen av suverenitet er viktig for å beholde et multinasjonalt imperie (Rudolph og Rudolph 2010: 556-558). Føderalisme tillater gjennom sin delstruktur forsoning av ulike interesser i rammeverket til et samfunn (O'Neill 1998: 242). Poenget dukker opp igjen: Med økt kulturelt mangfold internt og økt global integrasjon mellom stater – hvem ønsker ikke en god løsning på integrasjonsspørsmål?

Dette poenget støttes også av Alfred Stepan som ser føderalisme som en organisasjonsform godt egnet til å håndtere multinasjonale samfunn med stor befolkning, ekstensivt territorie og lingvistisk fragmentering. Han trekker frem India, Canada, Belgia, Sveits, Spania og USA som eksempler som impliserer at føderalisme har hjulpet til å håndtere nettopp etnisk og lingvistisk mangfold. Sentralmakten må ta ansvar for etablering og opprettholdelse av demokratiske rettigheter for alle (Stepan 1999: 1, 6-7). Dette er også en av sidene ved føderalisme som vil bli diskutert senere i oppgaven, gjennom det Belgiske tilfellet. Et viktig poeng som virker å være i søkelyset blant akademikere som utforsker føderalisme.

O'Neill peker på at en balansert konstitusjon i en klassisk føderal formel hviler på tre ting. Den første er delt makt mellom flere nivåer. Den andre at separat og gjensidig kontroll over makten er institusjonalisert. Den tredje går på at de ulike delene nyter uavhengige politiske rettigheter basert på en grunnlov og i institusjonell praksis. Men som O'Neill trekker frem er

et slikt system basert på, og er avhengig av, en gjensidig toleranse for de involverte i systemet (O'Neill 1998: 245-246). Dette krever altså at alle parter respekterer og følger de bestemmelser som er gitt av grunnloven, et poeng som samsvarer med Watts introduksjon til de generelle strukturelle karakteristikene for føderalismen tidligere i dette kapitlet.

Watts mener at føderasjoner gir en praktisk måte å kombinere goder fra enhet og ulikhet gjennom representative institusjoner både på et felles, og et regionalt nivå. Likevel er ikke dette noen suksessgaranti. Effektiviteten av en slik ordning er avhengig av stor offentlig aksept for nødvendigheten av konstitusjonelle normer og rettsstaten. Også verdier som toleranse og kompromiss må stå sterkt, og det må være mulig å utvikle gjensidig tillitt mellom ulike grupper (Watts 2001b: 31-32). Alle nivåer har sin funksjon i det store systemet som er staten. Som kroppsdelar som skal utføre ulike oppgaver for kroppen som helhet.

Toleransen O'Neill peker på og kompromissevnen Watts over trekker frem viser også Elazar til. Han påpeker hvordan føderalisme har spilt en rolle i å gjenopprette demokrati i ulike stater, og ser dette som en manifestasjon av det nye paradigmet hvor enhetsstaten står stadig svakere. Eksempelvis introduserte Spania på slutten av 1900-tallet regional desentralisering, Italia tok et regionalt system og Belgia ble føderasjon for å løse sine etniske utfordringer (som vi skal se). Også Argentina, Brazil, Mexico og samlingen av Tyskland er eksempler på dette (Elazar 1995: 12-16). Med andre ord har flere stater endret seg i større eller mindre grad mot føderalisme og benyttet seg av funksjonene føderalisme som styringssystem promoterer. Likevel har Belgia fokus i denne oppgaven, og har som vi skal se utviklet seg på en ganske unik måte.

I avsnittet over ligger et vesentlig poeng. Føderalisme blir sett på som en ingrediens for å holde sammen stater med multinasjonale trekk, som eksempelvis Indonesia og Nigeria. Nettopp av den grunn valgte man også i Irak føderalisme for å sikre sameksistens mellom ulike folkegrupper. Man har også sett innføring av reformer som innfører føderale trekk i Tyskland, Canada og Australia. Ønsker om økte økonomiske prestasjoner samt økt koordinering og samarbeid kan føre til nettopp et valg om å føderalisere staten (Erk og Swenden 2010: 3-4). Igjen kommer poenget med å holde staten sammen opp, slik Alfred Stepan tidligere i kapitlet introduserte oss for.

Designmessig er det mange måter å variere føderale organisasjon på. Og nettopp variasjon i design er en ting Watts mener kan gi utfordringer og påvirke driften av en føderasjon. Antallet bestanddeler og deres karakter, distribusjon av lovgivende og utøvende makt, samt finansiell ressursfordeling er eksempler på slike variasjonsmuligheter. Samt symmetri eller asymmetri i maktfordeling til de regionale enhetene, naturen til de felles føderale institusjonene, domstolenes rolle, konstitusjonelle rettigheter for ulike grupper og til sist relasjoner mellom enhetene. Det er ikke nødvendigvis slik at alle variasjoner kan løse alle utfordringer. Men det ligger et bredt spekter av muligheter og kombinasjoner i denne typen organisasjon (Watts 2001b: 28-31).

Med det sagt er vi inne på nettopp de utfordringene enhver organisasjon nødvendigvis møter. Til tross for at han ser en endring i staters struktur og samarbeid, tror ikke Elazar at eksisterende stater vil forsvinne. Hans spådom er at man vil få ulike ordninger av konføderal karakter som knyttet stater enda tettere sammen. Et paradigmeskifte med minsket fokus på en spesifikk organisasjonsform er heller ingen suksessgaranti, for ingen organisasjonsform er perfekt. Etniske konflikter er en verdensomspennende utfordring. Elazar mener at den samme etniske bevisstheten som er vekket til live og gjør føderalisme nær nødvendig mange steder for å beholde nasjonal ro, også kan gjøre det vanskelig for organisasjonsformen å lykkes. Man kan ikke gjøre alle til lags, selv med en føderal struktur (Elazar 1995: 5-7)

Stepan mener også at føderale systemer av natur er mer begrensende for folket enn enhetsstater. Om staten er begrensende for folket, og i hvilken utstrekning, kan sees ut fra tre konstitusjonelle variabler. Eksempelvis gjennom graden av overrepresentasjon for mindre befolkede underenheter i overhuset. Overrepresentasjon vil si at de små enhetene har flere representanter enn det som er proporsjonalt korrekt og dermed får mer å si jamfør de mer folkerike enhetene. Det er også slik at jo større det politiske omfanget og ansvaret er i det territorielle kammeret, jo mer begrensnings er det for befolkningen som overordnet og samlet enhet. I dette kammeret er underenhetenes interesser sentralt og representantene her vil ha regionale hensyn som prioritet. Hvilken type politikk som er desentralisert og dermed ute av befolkningens rekkevidde spiller også en rolle. For eksempel vil saker som er konstitusjonelt forankret hos regionene begrense kortene befolkningen sitter med på hånden for å få disse endret (Stepan 1999: 3-6). Hva som er regionalpolitikk og hva som er felles statlig politikk vil være en utfordrende sak og resultatet får følger for befolkningens tilgang til avgjørende beslutninger.

O'Neill mener, til tross for slike utfordringer som er nevnt over, at føderalisme kan være den beste måten å håndtere kulturelt mangfold, fremfor at en stat helt enkelt går i oppløsning. Men O'Neill mener samtidig at føderale ideer er lettere å anbefale enn de er å institusjonalisere. Han anbefaler heller ikke føderalisme som en umiddelbar løsning i stater uten noen form for føderal tradisjon (O'Neill 1998: 242-243, 257). Det å gå fra en stat organisert som et felles sentrum til å dele denne makten må både administreres og en ny organisasjon må ta form og fungere. At en endring blir akseptert og omfavnet umiddelbart er heller ikke gitt, selvsagt. Endringer skjer ikke over natta og det er krevende å omstrukturere både teoretiske og praktiske former i en ny statlig organisasjon.

For å forsøke å besvare mitt eget spørsmål fra innledningen av denne delen er det noen åpenbare faktorer som er trukket frem som fremmer føderalisme som organisasjonsform. Kort oppsummert er utfordringer som globalisering, etnisk ulikhet, store geografiske landområder, krav om demokratisk deltakelse og ressursbehov trukket frem som problemer føderalisme kan håndtere på en god måte. Evne til kompromiss og tilpasningsdyktighet fra tilfelle til tilfelle er sentrale elementer som trekkes frem omtalen av denne måten å strukturere en stat på.

Det kommende kapitlet er det siste i denne teoretiske delen av oppgaven og vil fullføre introduksjonen inn i det teoretiske rammeverket. Kapitlet vil ta for seg statsbygging som begrep, hva statsbygging innebærer og hvordan føderalisme passer inn i et statsbyggende perspektiv.

## 5 STATSBYGGING

Så over til spørsmålet om hva statsbygging betyr og innebærer. I kapitel tre oppsummerte jeg staten som en organisasjon som har monopol på legitim bruk av vold i et avgrenset landområde. Denne definisjonen innebærer visse elementer som er kritiske for å skille denne typen organisasjon fra andre organisasjonstyper, blant annet er legitimitet i forhold til benyttelse av tvangsmakten helt sentralt.

Som definisjoner av staten i seg selv, omkranses statsbyggingsteorier av ulike motivasjonsfaktorer og logiske slutninger. Fokuset her er på staten og dens organisasjonsmessige veivalg for å styrke seg selv. Skillet mellom hvorfor stater dannes (statsdannelser) og hvordan man kan styrke en stat (statsbygging) synes ikke alltid å fremstå spesielt skarpt. Men for å klarere mine intensjoner er det jeg her ønsker å se på hva som skal til for å bygge og styrke en stat, og hvordan man kan løse den oppgaven. Det er viktig å presisere at det ikke er min intensjon å utforske hvorfor mennesker samles og danner stater, eller hvilke grunner som finnes for å gjøre det – altså statsdannelser. Likevel er det enkelte deler av disse to teorifeltene som overlapper eller kan benyttes om hverandre. Disse vil jeg selvsagt inkludere og benytte på best mulig måte.

I denne delen ønsker jeg først kort å etablere hva jeg mener med statsbygging, og hva dette konseptet går ut på i bunn og grunn. Deretter vil jeg se nærmere på hvilke faktorer som er trukket frem i akademisk litteratur som kritiske for at en stats organisasjon skal styrkes ytterligere. Så vil jeg forsøke å trekke frem noen av faktorene som gjør føderalisme til et verktøy som kan benyttes for å styrke en stats organisasjon. Til sist vil jeg forsøke å oppsummere logikken som omkranser statsbygging i denne oppgaven, før jeg raskt vil repetere det totale teoretiske rammeverket og hva som er mine mål med dette.

### 5.1 Hva er statsbygging?

Så til spørsmålet om hva statsbygging er og omfatter som begrep.

Hendrik Spruyt definerer statsbygging kort og godt som forsøk på å øke statens styringskapasitet. Kapasitet viser til statens gjennomføringsevne når det kommer til å nå sine mål og utføre de oppgavene som skal dekkes av dens organisasjon. Å utvide statens kapasitet

går altså ut på å identifisere de viktigste og mest kritiske strukturene som eksisterer eller mangler for å nå statens mål og oppgaver, og utvikle disse for å øke statens effektivitet og funksjonalitet. Finansielle ressurser, suverenitet, solide embedtsmenn, samt stabil militær og administrativ kontroll i et territorie er vilkår for statens kapasitet. I hvilken grad staten har mulighet og kapasitet til å implementere sin politikk avhenger av disse hjelpemidlene. Mange ser på disse som de universelle «musklene» som utgjør kjernen i statens makt (Evans, Rueschemeyer og Skocpol 1985: 351, 355, Skocpol 1985: 9, 16, Spruyt 2002: 133).

Rokkan, hvis metode jeg har som grunnlag, var lite opptatt av statsbygging i som enkeltstående og særskilt fenomen. Men i hans demokratiseringsmodell kommer statsbygging opp gjennom den første fasen, militær-administrativ sentrumsformasjon og territoriell konsolidering. Denne fasen står for statsbyggingsdelen av en stats utvikling. Denne første, statsbyggende fasen bestod mer detaljert av institusjonsbygging for lov og orden, rettigheter og plikter, samt oppbygging av grunnleggende infrastruktur for økonomisk og politisk styring (Flora et al. 1999: 64-65, 83, 86, Rokkan 1975: 570-572). Statsbyggingen bestod altså i Rokkans verden om å styrke staten etter Webers definisjon av den, via legitim samling av makt og avgrensning av territoriet.

Disse innspillene peker på at statsbygging består i forsøk på å utvikle statens struktur og institusjoner slik at den kan nå sine mål og utføre sine oppgaver på en mest mulig effektiv måte. Kort sagt å øke statens muskler. Statsbygging handler om endring og utvikling av statens organisasjon og funksjoner. Målet er å styrke statens evne til å utføre de oppgavene og funksjonene den innehar og har ansvar for å utføre på vegne av sin befolkning. Men hvilke faktorer motiverer statsbyggende tiltak? Det er blant spørsmålene som skal tas opp i den kommende delen av kapitlet.

## **5.2 Hvorfor bygge en stat?**

I denne delen vil jeg se nærmere på de faktorene som er trukket inn i diskusjoner rundt statsbygging når det kommer til hvordan man kan bygge en stat. Hva motiverer tiltak for å utvikle statens organisasjon? Hvilke faktorer er viktige i byggingen av en statsorganisasjon? Og hvordan hjelper disse faktorene til i prosjektet med å bygge staten?

Vu tar opp krig som en faktor for statsbygging. Han trekker frem Charles Tillys poeng om at krigføring historisk sett ikke bare har bygget opp hæren i ulike stater, men også administrativ

infrastruktur som ofte har overlevd krigsperioden den blir bygget for. Det er krigens konsekvenser som øker behovet for å bygge ut staten, eksempelvis ved makthaverens behov for å administrere gevinsten og overleve i posisjon. Statsbygging har dermed vært et bi-produkt av krig, selv om infrastrukturen i mange Europeiske stater er sammensatt av umiddelbare behovsdekkende tiltak (Vu 2010: 152). Konflikt fører med andre ord til at staten må ta noen valg i forhold til egen organisasjon for å sikre sin befolkning og sin egen eksistens som enhet.

Stein Sundstøl Eriksen sammenligner statsbygging i Zimbabwe og Botswana. Hans poeng er at krigføring og skattebehov, som ofte fremheves som faktorer i denne tematikken, ikke alltid er gode kilder i seg selv eller gir nok grunnlag for statsbygging. Statsbygging er i Eriksens øyne et prosjekt som finner sted dersom det er i et regimes egeninteresse å bygge staten, og er forutsatt at regimet har evne til å promotere og forfølge sine interesser. Det politiske klimaet og samarbeidspartnere er i dette perspektivet en avgjørende faktor for et regime som ønsker statsbygging. Alliansegrunnlaget som finnes mellom ulike interessegrupper i samfunnet, samt mellom regimet og sentrale grupper er viktig for å gjennomføre endringer regimet ønsker. Dersom regimets ambisjoner får støtte sentrale aktører i samfunnet vil veien til statsbygging være enklere, hvis ikke kan vise seg å være vanskelig å få nok støtte til å gjennomføre prosjektet. Krigføring og skattebehov er interesseformende faktorer for både regimet og andre grupper i et samfunn (Eriksen 2011).

Skocpol er også inne på dette sporet når hun påpeker at politiske avgjørelser nødvendigvis vil gange noen grupper fremfor andre, uavhengig av press fra den aktuelle gruppen. Viktige avgjørelser vil ofte reprodusere autoriteten, varigheten og kontrollen staten har, spesielt i den organisatoriske delen som er tilknyttet feltet den spesifikke saken berører (Skocpol 1985: 14-15). Det kan være vanskelig å gjøre endringer dersom det ikke oppleves som et nødvendig tiltak for de som tar avgjørelsene. Elitenes holdning til endring og sentrale gruppers vilje til å gjennomføre endringer står sentralt. Statsbygging kan være en anledning for å vedlikeholde kontroll over et samfunns utvikling for en elite. Å bevare makt kan være en drivkraft til å endre organisasjonen for de som innehar makten et samfunn. Elitene kan også ved å ta initiativ til å utføre endringer som etterspørres bevare kontroll over hva slags endringer som skal gjøres, hvordan de skal gjøres og hvordan staten best kan organiseres for å etterkomme de kravene som settes.



Spruyt deler teorier om hvorfor stater dannes eller bygges inn i tre kategorier som jeg mener kan være nyttige her. Den første typen teorier peker på utviklingen i militært miljø/konfliktnivå, som samsvarer med blant annet Vu. Den andre typen peker på økonomiske perspektiver som å håndtere en vekst i handel og produksjon. Til sist finner vi institusjonalismen, som har et institusjonsbasert syn på territoriell suverenitet hvor institusjonene utgjør et rammeverk som gir muligheter eller setter begrensninger for staten og individene som lever i den (Spruyt 2002: 129).

Statsbygging kan være drevet av ulike motiver og ha ulike mål. Hvilke utfordringer som fører til krav om endring i statens organisasjon kan være forskjellig fra tilfelle. Det organisatoriske utfallet kan også være ulikt fra stat til stat. I kapitlet om staten løftet jeg frem at staten kun har noen grunnfunksjoner, men at den praktiske organiseringen av disse funksjonene ikke er fastsatt av en teoretisk definisjon av disse oppgavene. Således har heller ikke statsbygging noen tilknyttet organisasjonsform som venter i enden av en endring, som eksempelvis kategorier som enhetsstat eller føderasjon. Hva endringer er fra og til kan variere og er ikke gitt av målet med prosessen. Det teoretiske målet med statsbygging er å styrke statens evne til å håndtere sine oppgaver, hvordan dette praktisk ordnes er opp til hvert enkelt tilfelle.

Å styrke statens institusjoner og legitimitet er hovedmålet under statsbyggingsprosjekter. Gjennom å omorganisere og omstrukturere statens institusjoner ønsker man å befeste statens legitimitet og gjøre statens organisasjon mer solid. Vu og Sundstøl Eriksen trekker frem elitepolitikk og interesse fra statens side i seg selv som viktig faktor for at statsbygging eller endring i staten skal kunne finne sted. Men noen faktorer kan sees som utløsende for at staten tar fatt og gjør en endring: Ressursbehov, som eksempelvis å innkreve skatt. Behov for konfliktløsning, eller konfliktdemping. Eliten eller styringsmaktens behov for å styrke sin egen posisjon. Eller til sist behovet for å bedre effektiviteten i statens administrasjon av sine oppgaver. Kan føderalisme på noen måte bidra til å oppnå slike ønsker?

### **5.3 Føderalisme som et aspekt av statsbygging**

Føderalismens virkning er som tidligere nevnt avhengig av at formen som adopteres gir godt uttrykk for ønskene og kravene som samfunnet det er snakk om har. Evans, Rueschemeyer og Skocpol påpeker at konteksten for statsbygging og statens ulike insentiver er viktige for valgene staten tar i forhold til for eksempel administrativ modell (Evans et al. 1985: 362,

Watts 2001b: 32). Men vil endring i organisasjonsform til en mer føderal oppbygning nødvendigvis gi en løsning på statens utfordringer?

Statens moderne utfordringer omfatter som vi har sett alt fra økt globalisering og internasjonal integrasjon, til etnisk ulikhet, administrasjon av store landområder, krav om demokratisk deltakelse og ressursbehov. Alle disse er det sagt at det går an å løse gjennom en mer føderalisert statsorganisasjon. En slik organisering vil spre oppgaver på flere nivåer, noe som tydeliggjør, spesifiserer og konsentrerer hver enkelt styringsenhets arbeidsoppgaver. Dette vil i manges øyne øke statens kapasitet, altså evne til å nå sine mål. Samtidig skaper det en nærhet til systemet for velgerne på et plan som ligger nærmere dem fysisk og psykisk.

Å holde staten samlet gjennom å opprette flere styringsenheter slik at ikke alt behandles på sentral/nasjonalt nivå kan bygge statens kapasitet. I tilfeller hvor man har grupperinger som ønsker å bryte ut fra staten vil man eksempelvis holde staten samlet som enhet ved å gi noe mer makt over visse typer avgjørelser til regionalt eller lokalt nivå. Ved å gjøre en slik byttehandel vil staten både kunne dempe konfliktnivået, beholde ressurstilgangen sin og skape en større demokratisk nærhet til de sakene som er viktige for den aktuelle grupperingen. Staten vil legitimere seg selv ved å imøtekomme sine borgere og kan skape større tiltro til sin organisasjon og kapasitet.

Statsbygging er et valg tatt på bakgrunn av en motivasjon. I noen tilfeller kan det handle om å ta noen valg før valgene tar deg, ta førersetet og gjøre noen kontrollerte endringer i statens organisatoriske oppbygning. Alternativene til å ta grep og introdusere statsbyggende tiltak kan være å miste politisk kontroll og initiativ knyttet til samfunnsendringer. Revolusjon, invasjon, borgerkrig, splittelse eller økonomiske nedturer kan være alternative utfall av en ustabil eller ugunstig samfunnssituasjon. Man står overfor en situasjon som krever at noe skjer, men hva utfallet blir har elitene kun kontroll over dersom de tar tyren ved hornene. Statsbygging kan bidra til å tilpasse en organisasjon slik at harde skillelinjer blir lagt døde gjennom institusjoner og strukturer som dekker behov og krav.

At staten skal dekke et sett med oppgaver for sine innbyggere er et grunnleggende utgangspunkt. Dersom staten ikke klarer å dekke behovene samfunnet har og svare på de kravene som stilles til sin organisasjon vil man kunne komme i en situasjon der endring er nødvendig for å beholde ro og orden i det lange løp. Eller som vi skal se i Belgias tilfelle, for å i det hele tatt fortsette å eksistere som en samlet stat. I samfunn bestående av ulike folkegrupper som identifiserer seg som ulike fra hverandre er det flere behov som skal dekkes

av staten. Dette kan, som vi skal se, stille utfordrende krav til en stat og institusjonene som skal utføre statens arbeid.

#### **5.4 Det teoretiske rammeverket kort oppsummert**

Staten er en organisasjon som samler et landområde innenfor gitte grenser og kan benytte tvangsmidler legitimt for å beskytte land og folk. Målet med statsbygging er å styrke statens evne til å utføre sine oppgaver på en god måte. Konteksten staten befinner seg i både internt og eksternt setter mange krav til staten og oppgavene den har ansvar for. Lenge har enhetsstaten dominert som form, men føderalisme blir av flere akademikere trukket frem som en organisasjonstype som kan møte statens moderne utfordringer på en god måte. Er det dermed sagt at føderalisme kan sees som et statsbyggende verktøy?

Med det metodiske grunnlaget presentert og det teoretiske rammeverket satt er det nå tid for å vende blikket mot Belgia. I det følgende kapitlet skal jeg benytte meg av de foregående kapitlenes kunnskap for å belyse og få en forståelse av Belgias vei fra enhetsstat til føderalstat. Var denne prosessen statsbyggende? Bidrog en føderal omstrukturering på å bygge staten Belgia?

## 6 BELGIA - FRA ENHETSSTAT TIL FØDERALSTAT

Fra den teoretiske plattformen går veien nå videre til det tilfellet jeg ønsker å sette fokus på for å lære noe, Belgia. Med en eksistens basert på kompromiss har den belgiske stat, til tross for sin unge alder, allerede støtt på en rekke utfordringer. Opprinnelig ble staten Belgia dannet som en enhetsstat, men siden den tid har staten gjennomgått en reformasjon og er den dag i dag en grunnlovsfestet føderalstat. Hvorfor har man i Belgia valgt denne omformingen av staten? Har føderalismen bidratt til å styrke staten Belgia - og i så tilfelle hvordan?

Dette kapitlet starter med en introduksjon til den Belgiske statens tidlige historie, før endringsprosessen som endte i føderalisme kom inn i bildet. Hva er grunnlaget for en Belgisk stat i utgangspunktet? Deretter følger en del som tar for seg perioden da utfordringene vokste frem og tok mer plass i det Belgiske samfunnet. Der ligger mye av grunnlaget for mange av endringene som til slutt skulle prege en ny periode i Belgias historie, som presenteres i den neste delen. Etter disse tre historiske delene, følger en bit om den nye Belgiske statens form og den nytenkningen som har vært knyttet til utviklingen av den. Helt til sist vil jeg ta opp mer spesifikt spørsmålet om føderalismen har bidratt til å bygge den Belgiske staten, og på hvilken måte.

### 6.1 Belgias tidlige historie

Staten Belgia oppstod i 1830 som et resultat av et kompromiss inngått mellom datidens stormakter og de rivaliserende interessene de representerte. Med andre ord ble ikke staten dannet som en manifestasjon av dyptpløyende nasjonale meninger eller følelser, eller på bakgrunn av folkets egne krav. Sett i forhold til sine naboer var denne nye staten sårbar. Statens felles politiske identitet var heller ikke gitt for den nye staten med et slikt utgangspunkt. Men i takt med elitenes arbeid for å industrialisere og forme den nye nasjonen, vokste også nasjonens selvfølelse sakte fram (O'Neill 1998: 243-244). 1830 representerte altså et nullpunkt for en ny stat, Belgia. Derfra måtte det jobbes for å bygge en identitet og et fellesskap ut fra de forutsetningene som var gitt.

Sammensetningen av det flamske nord (Flandern) med det franske sør (Vallonia) var på mange måter også basert på nytte. Som sagt var det ikke romantiske følelser eller visjonen for

en felles nasjon som lå til grunn. Men for disse sammensatte delene var derimot alternativet, innlemmelse i henholdsvis Frankrike og Nederland, langt mindre attraktivt. Dermed ble samling og enhet en nødvendighet for å slippe et dårligere utfall. Denne politiske situasjonen, hvor begge parter satt med frykten for hva som ventet hvis ikke det fungerte i bakhodet, skapte likevel et godt insentiv for å få den nye staten til å fungere. Språkmessig befant man seg i en delt situasjon helt fra begynnelsen. Fransk ble likevel det dominerende språket, benyttet innen handel, politikk og administrasjon (O'Neill 1998: 244). Språklige og kulturelle skillelinjer var til stede fra dag en, men et felles mål om å få enheten til å fungere best mulig satte disse ulikhetene på sidelinjen. I alle fall i denne første perioden.

Det franske språket, men også den franske kulturen, dominerte i den nye staten. Den flamske delen av landet fremstod som politisk rolig og ikke spesielt økonomisk ressurssterkt. Disse faktorene gjorde et fransk hegemoni mulig. Situasjonen tillot flamsk å bli et annenrangs språk og de flamske elitene absorberte den dominerende franske kulturen. Med denne situasjonen til grunn var presset på den franske eliten lavt når det kom til tema som annerkjennelse av flamsk kultur, eller aksept av Flandern som jevnbyrdig part i statsprosjektet. Flanderns plass var en problemstilling det ikke var nødvendig å ta nærmere hensyn til på dette innledende tidspunktet av statens historie (O'Neill 1998: 244). I dette tidlige stadiet virket den ferske belgiske staten å ha nok med å finne en hverdag og få den sammensatte staten til å fungere i den. Fransk kultur og språk fikk dominere i fred. Man hadde et felles statsbyggeprosjekt som trengte oppmerksomhet, energi og vilje.

Enhetsstaten Belgia ble altså til, og gikk seg til, med utgangspunkt i ulike folkegrupper med ulik språklig tilhørighet. Som et minste felles multiplum for å slippe en verre skjebne fikk staten Belgia grobunn og begynte å slå røtter. Til tross for at forutsetningene for enhet ikke var optimale, var det ikke før omtrent et århundre senere de store skillelinjene skulle komme for en dag og utgjøre en så stor utfordring at nye løsninger måtte til.

## **6.2 Utfordringene manifesteres politisk**

Med dette historiske utgangspunktet er det kanskje ikke overraskende at man til slutt støtte på hindringer som måtte ryddes opp i som omhandlet kulturelle ulikheter. Men hvorfor kunne

ikke enhetsstaten Belgia vare? Hvorfor så man seg nødt til å endre hele statssystemet og hele statens organisasjon for å komme seg videre som en samlet stat?

I løpet av 1930-tallet vokste det så smått frem en flamsk kulturell identitet med politiske undertoner. Dette representerte riktignok ikke der og da en politisk utfordring for de røttene som hadde vokst frem i den belgiske nasjonen. På dette tidspunktet hadde den belgiske identiteten vokst seg noe sterkere, samtidig som enheten samlet sett virker å fungere. Først på 1960-tallet kom vendepunktet i den politisk-kulturelle situasjonen. Flere faktorer svekket den gjensidige egeninteressen som hadde vært limet i den belgiske staten. Den franske delen, Vallonia, opplevde økt av-industrialisering som forminsket den økonomiske overlegenheten. Samtidig opplevde Flandern en økonomisk oppblomstring basert på suksess i teknologi og sørvisbasert industri som var i fremvekst i regionen. Dette økte den politiske selvtiliten i Flandern og styrket følelsen av en eksklusiv flamsk identitet som skilte seg fra den franske identiteten. Som et resultat vokste skillelinjene i samfunnet tydeligere frem i tiden som fulgte (O'Neill 1998: 244). Man befant seg i en situasjon der maktforholdene endret seg mellom de to regionene. Dette rørte ved noe i de skillelinjene som hadde ligget latent siden opprinnelsen – språk og kultur.

Når det kommer til utviklingen av de språklige skillene og fremveksten av nasjonalisme på både flamsk og fransk side er det vanskelig å skille fra hverandre de ulike kreftene som blomstret mot slutten av 1900-tallet. Den trege anerkjennelsen av flamsk som offisielt språk i Belgia, og kanskje spesielt i den flamske delen av landet, ga flamsk nasjonalisme og tanker om selvstendighet grobunn. Som motsetning til den kulturelle og språklige nasjonalismen på flamsk side vokste det på fransk side opp en nasjonalisme knyttet til sosioøkonomiske spørsmål. Denne fikk grobunn under den flamske økonomiske veksten og den vallonske stagnasjonen. Maktsituasjonen endret seg og den flamske siden fikk et sterkt forhandlingskort også på økonomi. Diskusjoner om blant annet redistribusjonspolitik og omfordeling blusset opp og viste tydelige skiller mellom partene (Swenden og Jans 2006: 878-879). Utfordringene innenfor kulturell anerkjennelse, økonomisk styring og redistribusjon skapte nasjonalisme på begge sider og skapte det som opplevdes som et motsetningsforhold.

I utgangspunktet var det slik at spenningene tok politisk form rundt et ulikt syn på fordeling av offentlige goder og konkurransen som oppstod i fordeling av disse godene. Gjennom det finanspolitiske landskapet hadde elitene fra de ulike sidene en kontaktflate som manifesterte

de nye, økonomisk baserte ulikhetene. Her møttes de, her kom uenighetene til syne og her utspilte ulikhetene seg politisk. Også når det kom til generell økonomi tok partene ulikt syn. De nye entreprenørene i Flandern ønsket en mer laisses-faire tilnærming og mislikte de sosialistiske tendensene de så i Vallonia (O'Neill 1998: 244-245). Flanderns økonomiske vekst og den svekkede økonomiske styrken i Vallonia utfordret den eksisterende strukturen og de maktforholdene som fantes i statens styre. Den franske dominansen virket ikke lenger naturlig for den flamske siden. På den franske siden vakte den flamske oppblomstringen uro. Spillet hadde unektelig endret seg.

Med tiden utviklet skillene seg til også å omhandle politiske identitetsspørsmål. Det flamske samfunnet så det vanskelig å støtte en nasjonal politisk formel som behandlet deres kulturelle identitet som underdanig. Frykten for at den franske delens dominans i makroøkonomiske spørsmål skulle ødelegge for videre økonomisk vekst i den flamske delen av landet vokste også frem. På fransk side var irritasjonen knyttet til det man opplevde som flamsk egoisme, men reaksjonene i seg selv var defensive (O'Neill 1998: 244-245). Spenningene tiltok og det vokste frem en uro på begge sider med tanke på motpartens muligheter til å hindre det man selv så på som god forvaltning og videre vekst.

Da språk først var kommet på bordet politisk og fikk grobunn var det ingen vei tilbake. Selv om det fra 1831 til 1970 hadde eksistert provinser med en viss selvstendighet så man behov for en omorganisering slik at inndelingen samsvarte bedre med de utfordringene staten sto overfor. Da de lingvistiske skillelinjene formelt ble anerkjent i 1962-63 gjennom en ny språkløve ble det laget nye metoder for inndeling i språksoner. Den nye inndelingen skulle samsvare bedre med befolkningen. Sonene ble delt etter fransk, flamsk, tysk eller tospråklig tilhørighet. Men i kjølvannet av denne nye språkløven blusset striden om Brussels posisjon og tilhørighet opp, en problematikk som skulle vedvare i flere tiår. Den belgiske statens utfordringer spant tydelig rundt det å skulle forene de ulike lingvistiske identitetene med en konstant nasjonal identitet (O'Neill 1998: 243, 245, Swenden og Jans 2006: 879-880). Tilhørighet ble knyttet tettere til språksamfunnene enn til staten i seg selv. Den nye språkløven og inndelingen i språksoner som fulgte av den virket å forsterke dette. Som vi skal se var spørsmålet om Brussel, som dukket opp i forbindelse med språksoneinndelingen, et problem som ikke skulle slippe med det første det heller.

De ideologiske ulikhetene som hadde funnet grobunn begynte snart å reflekteres tydeligere i det politiske systemet. Situasjonen bedret seg heller ikke da de politiske partiene ble splittet på basis av språktilhørighet. De gamle ideologiske og sosiale skillene ble ikke byttet ut, men de nå betente lingvistiske skillene strakk seg over grensene også på disse feltene. Mellom 1968 og 1978 splittet de originale partifamiliene seg i språkbaserte stedfortredere. Det politiske landskapet ble formet slik at det inkluderte de nye språklige dimensjonene og konfliktene, i tillegg til universelle ideologiske grupperinger. På det tidspunktet hadde det allerede vokst frem kulturelt betingede partier på begge sider og de to hovedpartene (Flandern og Vallonia) utviklet på hver sin side politiske samlinger som fikk bred støtte. Denne splittelsen i partisystemet økte tyngden av språk i politikken og skapte betydelig grobunn for endring, som vi skal se igjen førte til føderalisering (O'Neill 1998: 244-245, Swenden og Jans 2006: 879-880). Partilandskapet endret seg og språk tok førerretet som en avgjørende organisatorisk faktor blant partiene som eksisterte, og de nye som oppstod. Skillene begynte å gå dypere og forplantet seg til nær sagt alle deler av samfunnslivet og politikken.

For å bruke Swenden og Jans for å oppsummere kort viser de til at de ideologiske og sosioøkonomiske konfliktene tok mye av plassen i det politiske landskapet frem mot 1950-tallet. Her var konfliktene som vi har sett basert på omfordelingspolitikk og økonomiske poeng. Når de ideologiske skillene med tid roet seg noe ned, oppstod det en åpning for den politiske mobiliseringen rundt språkspørsmålet (Swenden og Jans 2006: 878). Striden rundt språk, kultur og annerkjennelse, og det som fulgte med den, var en betydelig faktor som vi nå videre skal se konsekvensene av. De politiske elitene ble dyttet inn i forhandlinger om statens struktur og styreform. I den neste delen av kapitlet skal jeg gå nærmere inn på hvordan dette utartet seg og hvordan man sagte utviklet statens organisasjon til å ta føderal form.

### **6.3 Veien fra enhetsstat til føderalstat**

Skillelinjene i det belgiske samfunnet tok som vi har sett stadig mer plass, både politisk og i samfunnslivet generelt. Ulike syn på politiske spørsmål og ulike ønsker for styret av staten Belgia skapte en situasjon der Flandern og Vallonia sto på hver sin side. Nasjonalisme vokste frem på begge sider, med tanker om løsrivning hakk i hel - dog sterkest på flamsk side.



Situasjonen krevde nye løsninger for å holde staten Belgia samlet. Men som vi skal se kom ikke løsningene lett.

Belgia var formelt en ren enhetsstat helt frem til 1970, men fra dette tidspunktet gikk staten gjennom en rekke føderaliserende grunnlovsreformer frem til den offisielle betegnelsen som føderasjon kom inn med reformene i 1993. Før den tid hadde man allerede reformert staten betraktelig gjennom praktiske og politiske løsninger, samt en del brannslukking, gjennom de siste 20 årene. Med reform av staten måtte man igjen tenke gjennom selve ideen om en Belgisk stat. Og i den sammenheng stiller O'Neill et kritisk spørsmål: Hvordan kan man tilfredsstille legitime interesser hos begge parter uten å rive staten i filler? (Jacobs og Swyngedouw 2003: 127, O'Neill 1998: 242, 249). Nettopp dette spørsmålet sto i sentrum av reformasjonsprosessen den belgiske staten gikk gjennom. I denne delen av kapitlet ønsker jeg å gå gjennom hovedtrekkene i denne prosessen.

### **6.3.1 Inndeling i samfunn og regioner**

Den flamske og den franske delen av befolkningen sto midt i konfliktsonen, på hver sin side. Med motstridende interesser spilte de på hver sin front inn på utviklingen i Belgia. På flamsk side sto ønsket om kulturell autonomi sterkest og på fransk side sto ønsket om sosioøkonomisk utvikling sterkest (Swenden og Jans 2006: 880). Hvordan kunne staten best mulig imøtekomme disse interessene og legge skillelinjene til ro igjen?

Som tilsvar til de politiske utfordringene valgte man to ulike former for underenheter basert på to ulike tanker, for å dekke partenes ønsker i størst mulig grad. Man etablerte et grunnleggende administrativt rammeverk basert på kulturelle samfunn og økonomiske regioner. De tre samfunnene dekket det flamske behovet for kulturell bestemmelsesrett. Samfunnene representerte hver sin kulturelle del av befolkningen, henholdsvis de fransk-, flamsk- og tysktalende gruppene. Disse samfunnene baserte seg på lingvistikk og kulturell tilhørighet, en av hovedutfordringene for den belgiske stat på dette tidspunktet. Samfunnenes administrative område hadde altså ikke tilknytning til geografiske landområder men de ble opprettet som funksjonelle agenter som tok over noen funksjoner for sin tilhørende befolkning. I tillegg til denne kulturelt betingede enhetsformen opprettet man tre regioner, Flandern, Vallonia og hovedstadsregionen Brussel. Regionen var mer tradisjonelle administrasjonsheter med en territoriell forankring. Denne enhetstypen svarte bedre til

franske interesser, som var basert på økonomi. I 1970-71 startet man med en svært begrenset devolusjon av makt og funksjoner fra sentralt hold til begge disse enhetstypene (Swenden og Jans 2006: 880-881, O'Neill 1998: 246-248). Allerede her ble en av de grunnleggende innovasjonene i den belgiske modellen skapt. Man så hovedutfordringene, språk/kultur og økonomi, og la opp til et administrativt tilsvarende for å dekke begge partenes behov for anerkjennelse. Enhetsinndelingen i samfunn og regioner ble spesialtilpasset til den situasjonen man befant seg i, samtidig som staten Belgia kunne eksistere videre som samlet enhet.

Belgias inndeling i samfunn og regioner representerer en asymmetrisk føderalisme man ikke hadde sett tidligere. Spesielt inndelingen av samfunnene er et trekk som skiller seg ut ved at det ikke er en territorielt betinget inndeling, men en inndeling basert på kultur og språk (Swenden og Jans 2006: 884). Som et stort steg i utviklingen gjorde denne administrative inndelingen håndteringen av skillelinjene lettere. Men mye gjenstod fremdeles. Blant annet vil litt senere i denne delen komme tilbake til hvordan tildeling av makt til enhetene gikk for seg, og i hvilken grad enhetene fikk noe makt i reformperioden. For til tross for opprettelsen av slike enheter er makten og autonomien som reelt er knyttet til dem en annen sak.

For selv om Swenden og Jans mener at den opphetede språksituasjonen gjorde tildelingen av noe autonomi til språksamfunnene til et naturlig første steg i devolusjonen, dukket det da opp en utfordring som ikke lot seg løse med det første. I det man begynte devolusjonen basert på språksamfunn åpnet man nemlig en ny problemstilling: Brussel (Jans og Swenden 2006: 880). Geografisk situert i Flandern, men befolkningsmessig fransk-dominert stod Brussel som en stor utfordring. Partene hadde på hver sin måte et tak og følte et eierskap til hovedstadsregionen. Hvordan kunne man løse denne nøtten?

### **6.3.2 Konfliktene rundt hovedstadsregionen Brussel**

Det som i utgangspunktet virket som en løsning ved en enkel inndeling i regioner og samfunn viste seg i spørsmålet om hovedstadsregionen Brussels status å gi flere utfordringer. Brussel har gjennom hele reformprosessen til 1993, og videre i de tidlige føderale årene, vært en seiglivet problemstilling å finne en varig løsning på. Geografisk ligger Brussel i Flandern. Samtidig er det språklig og politisk splittet område med fransk dominans. Samlet sett var altså administrasjonen av hovedstadsregionen et svært hett tema.

Den sammensatte problematikken gjorde at det innledningsvis i reformprosessen var laber stemning for å ta i Brussel-spørsmålene. Selvfølgelig dukket denne utfordringen likevel til stadighet opp, men diskusjonene ble utsatt og nedprioritert til forrang for enklere saker som man kunne enes om. Med posisjon som både nasjonal hovedstad og en betydningsfull politisk by i Europa var det i tillegg til interne motsetninger flere hensyn å ta. Både den flamske og den franske siden anerkjente at det var behov for særbehandling av denne regionen, men det var vanskelig å komme til en enighet hva angikk praktiske løsninger. Hovedstadsproblemet opplevdes som en målestokk for reformasjonen av staten totalt sett. Dersom man ikke kunne finne en løsning her, ville problematikken i Belgia totalt sett vedvare (O'Neill 1998). Det å finne en løsning som dekket begge sidenes ønsker og krav skulle ta lang tid.

De to regionene Flandern og Vallonia fikk som vi har tildelt lovgivende makt i 1980. Flamske politiske eliter fryktet for at det nasjonale demografiske bildet skulle bli snudd på hodet hindret at Brussel fikk den samme makten samtidig som de andre regionene. Samlet sett i Belgia var de flamske innbyggerne i majoritet, men i Brussel var den franske befolkningen størst (Swenden og Jans 2006: 881). Problematikken var åpenbar og som det meste annet var den knyttet til maktbalansen mellom flamske og franske interesser. Like åpenbart trengtes det en løsning.

Med tid og press fra nasjonale politikere kom et kompromiss på plass som ga hovedstadsregionen status som en egen region, men med noen forbehold. Blant annet fikk regionen ikke som status som et samfunn. Det flamske og det franske samfunnet strekker seg inn i hovedstadsregionen med sine ansvarsområder. Samfunnene håndterer på hver sin side lovgivning som omfatter deres språkgruppe i hovedstadsregionen. Rettighetene til den flamske befolkningen, en minoritet i hovedstadsregionen, ble også spesielt sikret. Blant annet ble de sikret representasjon som er mer enn demografisk proporsjonal i styringen av regionen. Når det kommer til administrasjonen av regionen ble det regionale parlamentet i Brussel delt inn i en flamsktalende og en fransktalende gruppe som begge kan foreslå lovgivning for implementering i regionen basert på samfunnenes lovgivning. Medlemmer av Brussels parlament har en todelt oppgave, og dermed unike arbeidsoppgaver i motsetning til sine kolleger i de andre regionale parlamentene. For samtidig som de på den ene siden skal de være lovgivere i regionale affærer, skal de på den andre siden være administratorer av de flamske og franske samfunnenes ulike politikk i regionen. I tilfeller der samfunnspolitiske spørsmål angår begge språksamfunn i Brussel trengs støtte fra begge språkgruppene i det

regionale parlamentet og regjeringen for at en avgjørelse skal være gyldig. I tillegg til at disse spesialtilpassede tiltakene ble satt inn, beholdt de føderale styresmaktene noe styringsansvar over regionen for å roe ned de mest betente ansvarsområdene (O'Neill 1998, Swenden og Jans 2006: 884). Med andre ord er det gjort justeringer for å sørge for god representasjon for den flamske befolkningen og mekanismer for å få regionen til å fungere best mulig ut fra de forutsetningene som fantes.

Når beskyttende tiltak for den flamsktalende befolkningen i Brussel var på plass, ble også Brussel tildelt lovgivende ansvar (1988-89). Til tross for dette er lovgiving fra Brussel tildelt lavere status og må vike for lovgivning fra de to andre regionene. Den blir også vektet under samfunnenes lover, slik at meklingsdomstolen kan overstyre avgjørelser dersom det strider mot prinsipper som for eksempel likhet, ikke-diskriminering og utdanningsfrihet (O'Neill 1998, Swenden og Jans 2006: 881). De ulike samfunnenes rettigheter blir dermed ivaretatt i hovedstadsregionen også gjennom mekanismer for å forhindre brudd på grunnleggende rettigheter for borgerne.

Når det kommer til tiltakene for å sikre den flamske befolkningen representasjon er tilpasningene av valgsystemet i Brussel verdt å si noe om. Man trengte en løsning på den politiske situasjonen med fransk befolkningsdominans, slik at den ikke resulterte i politisk overkjøring. Valgsystem ble dermed satt sammen og basert på proporsjonal representasjon med partilister delt etter språktilhørighet. I første opptellingsrunde av et valg blir det totale seteantallet fordelt mellom språkgruppene, dette er nå i senere tid også endret til at antallet er fastsatt på forhånd for å garantere representasjon for begge grupper. Disse setene fordeles igjen på partiene som har stilt innenfor språkgruppen. Partiene kan i denne fordelingsrunden danne blokker og på den måten samarbeide for å øke seteantall til sine samarbeidspartnere. Dette var også ment som en mulighet til å blokkere ut mer ekstreme partier på begge sider. Videre er også gjort tiltak med tanke på prosedyre for regjeringsvalg i regionen. Der fungerer det slik at dersom man ikke får et resultat etter konsensusprosedyren hvor man trenger majoriteten i både parlamentet samlet og i begge språkgruppene, introduseres en forsinkelse i valget. Etter en måned prøver man på nytt, da med krav om støtte fra flertallet (Jacobs og Swyngedouw 2003: 136-137).

Blant de politisk tilknyttede tiltakene som ble satt inn ble det også gjort tiltak for å hindre det rasistiske og høyreradikale flamske partiet Vlaams Blok fra å komme til makt i Brussel ved

deltakelse i den regionale regjeringen. Dette partiet ble ansett som uønsket av alle andre partier og det var bred enighet om å forsøke å institusjonelt uskadeliggjøre partiet (Jacobs og Swyngedouw 2003: 134, 136). Dette tiltaket ble satt inn for å hindre en ugunstig politisk situasjon i regionen og sikre gode vilkår for samarbeid mellom partene. Ingen ønsket at et parti med så sterke og ekstreme politiske holdninger skulle komme inn og forpurre de løsningene man hadde funnet for en spent politisk situasjon.

Løsningen av Brussel er også noe som gjør Belgias føderalisme unik og asymmetrisk. For å løse en langvarig dragkamp utviklet man et tilpasset valgsystem og egne mekanismer for å sikre representasjon for den flamske befolkningen. Dermed klarte man i stor grad å løse opp konfliktene som hadde omkranset denne spesielle regionens organisering.

### **6.3.3 Desentralisering av makt og autonomi**

De nye styringsenhetene (regioner og samfunn) ble ikke gitt noen spesiell makt før 1970. Men gjennom fire steg som fant sted mellom 1970 og 1993 ble Belgia sagte føderalisert og de to typene underenheter fikk tildelt mer ansvar. For hver runde av endring endte man opp i en periode med opphold i reform- og forhandlingsaktivitet. I disse «pausene» ble det gjort få synlige og praktiske fremskritt i prosjektet. Likevel ga disse periodene partene tid til å revurdere gjenstående utfordringer, finne nye løsningsmuligheter og alternativer, samle troppene og ikke minst tid til å hente inn energien som trengtes for å gå videre i forhandlingene (O'Neill 1998: 246, Swenden og Jans 2006: 878). Reformprosessen var hverken ensrettet eller enkel. Steg for steg, tema for tema tok man likevel tak. Og til tross for noen roligere perioder skjedde det med andre ord noe bak kulissene også i disse, selv om endringene totalt sett tok flere år i tid.

Gjennom den lange prosessen dukket det opp mange forsøk på ulike forhandlingstaktikker og ulike måter å tilnærme seg forhandlingene på. Hvilke oppgaver samfunnene og regionene skulle tildeles ble diskutert og forhandlet hele veien. Eksempelvis resulterte valget i 1999 i en koalisjonsregjering bestående av seks partier i et spekter av høyre-liberale, sosialister og grønne partier. Majoriteten i denne regjeringen ønsket å holde en politisk konferanse for å se på videre reformer av staten og det ble besluttet å inkludere de moderate flamske nasjonalistene i partiet Volksunie for å skaffe flertallet som trengtes for å ta eventuelle

beslutninger. En slik konferanse viste seg derimot i praksis ikke å være like effektiv som man hadde ønsket. Dermed tok man en avgjørelse om å heller samle topp-ministrene i regjeringene både på føderalt-, regionalt- og samfunnsnivå, pluss de to lederne fra konferansen man hadde forsøkt til mer direkte samtaler. Med disse endringene fikk man noe utav samtaler, dog tok samtaler om Brussel noe lenger tid. I april 2000 kom man til enighet og utformet Hermes-avtalen. Gjennom denne fikk regionene ansvar for landbruk og utenrikssaker som omhandlet handelsspørsmål. Rett etter lokalvalget i oktober 2000 fikk regjeringen utbedret avtalen og Lambermont-avtalen kom i havn. Samfunnene fikk via denne avtalen ansvar for u-hjelp, samt større pengebevilgninger fra sentralt hold. Regionene mottok blant annet noe større ansvar for finanspolitikk. Dessverre støtte man igjen på problemer med å innlemme avtalens resultater i lovverket (Jacobs og Swyngedouw 2003: 132- 133). Hvilke sammensetninger man møttes i gjennom forhandlingene endret seg med andre ord flere ganger. Også forutsetningene omkring forhandlingene endret seg med tid, og veien fra avtale til lovverk var en utfordring. Likevel fikk regionene og samfunnene mer og mer autonomi.

Reformene som ble forhandlet frem og satt i verk førte sakte men sikkert til en devolusjon at flere ansvarsområder nedover til regionene og samfunnene. Men det tok hele 18 år å få alle de føderale enhetene operasjonalisert. Gjennom disse årene hadde de politiske elitene i sentrum, som parlamentsmedlemmer og partiledere, både en sterk innflytelse og en administrativ rolle i devolusjonsprosessen. Fremdeles er det også slik at sentrale myndighetene sitter med makten til å desentralisere ytterligere, eller til la være. For eksempel trengs ikke regionenes godkjenning for å endre grunnloven eller for å vedta spesielle lover som omfatter deres egne oppgaver. De store språkgruppene har dog gjensidig vetorett og må godkjenne eventuelle strukturelle endringer (Swenden og Jans 2006: 881-882). Prosessene med devolusjon og arbeidsfordeling mellom føderalt og regionalt nivå tok tid, men som vi har sett førte forhandlingene frem til trinnvise endringer og mer autonomi for de ulike enhetene. Visse utfordringer i arbeidsfordelingen diskuteres likevel fremdeles, samtidig som en vedvarende debatt rundt maktbalansen mellom sentralt og regionalt nivå ikke gir ordentlig slipp.

Tidlig i reformprosjektet ble underenhetene tildelt liten makt. Spesielt ble de sakene som ble regnet som sensitive eller tung politikk holdt tilbake i sentrum som sikkerhet. Men i løpet av de mange rundene med forhandlinger ble ansvaret økt og de ulike nivåene tok administrativ form. Også representasjonsformen i de administrative underenhetene ble holdt tilbake og styrt fra sentralt hold under vegs. Betegnende for dette var det faktum at de regionale parlamentene

lenge ble fylt opp av nasjonale parlamentarikere som sørget for en indirekte, ikke direkte, representasjon av befolkningen (O'Neill 1998).

Innledningsvis var man altså tilbakeholden med å desentralisere oppgaver og kutte båndene til sentrum for hurtig. Samtidig var det vanskelig for de sentrale elitene å gi fra seg makt, slik de med tid måtte. De politiske elitene med base i det politiske sentrum har generelt sett ikke ønsket å svekke eller fragmentere sin egen makt hverken horisontalt eller vertikalt.

Føderalisme innebærer strukturmessig blant annet horisontal kontroll på de sentrale styresmaktene gjennom en grunnlovsdomstol eller gjennom et regionalt tilknyttet underhus. Domstolen skal kontrollere samsvar mellom lovgivning og den ansvarsinndelingen mellom de ulike styringsnivåene og styringsorganene føderasjonen består i. I tillegg er en ordning med et underhus hvor representasjonen er basert på regionene med på å skape en mer direkte representasjon og beskyttelse av regionale interesser, en slags vakthund-funksjon (Swenden og Jans 2006: 882). Hvilken grad deling av makt skal skje, hvordan og hvilke oppgaver som skal håndteres på hvilket nivå er en diskusjon som fremdeles ikke er avsluttet. Noen av kontrollfunksjonene har det tatt tid å få på plass, andre mekanismer gir samtidig sentrum et vedvarende overtak når det kommer til politisk makt.

Når det kommer til oppfølging av grunnloven, påpeker Swenden og Jans at en grunnlovsdomstol for kontroll av lovgiving ikke ble opprettet før i 1984. De viser videre til at domstolen enda ikke (per 2006) har makt til å teste samsvar i all lovgiving, og at store deler av medlemmene i retten er pensjonerte politikere. En grunnlovsdomstol bør både ha tilgang til å gjennomgå all lovgiving og bør ikke minst være uavhengig. Når det kommer til underhuset bemerker Swenden og Jans at valg av senatorer til overhuset stort sett sammenfaller med valg til underhuset og dermed svekkes kontrollfunksjonen (Swenden og Jans 2006: 882). Det er med andre ord vanskelig å vite om grunnlovsdomstolen i praksis er den horisontale vakthunden den burde være i et system som det belgiske. At senatorvalget ikke står fritt og separat fra valg til overhuset er også problematisk med tanke på kontrollfunksjonen et underhus ideelt sett skal inneha.

Når det kommer til kontrollen sentrumseliten ønsker å ha over den vertikale makten vises det gjennom de indirekte valgene til de lovgivende regionale organene frem til 1995. Til tross for at direkte valg kom på plass fra 1995, opplevdes det også problematisk at valgene på føderalt og regionalt nivå sammenfalt også videre i perioden mellom 1995 og 2003. Dette førte blant

annet til at partiene kunne kjøre felles valgkamp på alle nivåer. Partiene kunne også velge de kandidaturene de ønsket på forhånd til de ulike organene og samkjøre kandidatfordelingen, samtidig som de ut fra dette kunne samarbeide og danne koalisjoner på en lang mer planlagt måte. Frem til 2003 deltok de fleste partiene i styret av enheter både sentralt og regionalt (Swenden og Jans 2006: 882). Her finnes det flere problematiske faktorer. Man fikk blant annet ikke en reell maktfordeling. At de samme partiene sitter ved makten i de ulike styringsnivåene gir lite rom for innspill av ulike interesser og skaper et internt maktmiljø hvor nivåene ikke kan fungere som vakthund for hverandres arbeid. Riktignok er dette nå endret, men også dette tok tid.

Til tross for mange endringer i maktstrukturen og kontrollstrukturen mellom føderalt og regionalt nivå er regionene og samfunnene fremdeles avhengig av de sentrale myndighetene, blant annet for finansiering. Føderalstaten har kontroll over skatteinntjening og fordeler ressurser til de andre enhetstypene. Regionene har selv begrenset finans- og skattepolitisk autonomi, og dermed begrenset anledning til selvfinansiering. Samfunnene er ikke territorielt tilknyttet og har ingen muligheter til å kreve skatt selv (Swenden og Jans 2006: 885). Også dette setter en stopper for full autonomi for regionene og samfunnene i løsningen av oppgavene de har fått tildelt. Sentrum vil via økonomiske midler alltid ha en makt over grunnlaget de andre styringsenhetene har til å utføre sine oppgaver og sin politikk, dermed deres autonomi totalt sett. For man vil vel ikke bite hånden som gir?

#### **6.3.4 Valg og partisystem**

Som i Brussel skjedde det også noen endringer i valgsystem på føderalt nivå, og flere endringer i det totale partipolitiske landskapet under vegs i endringsprosessen. Jeg har allerede påpekt splittelsene i partiene som utartet seg på bakgrunn av språkstriden. Når regionene og samfunnene kom inn i bildet og fikk sine egne folkevalgte organer endret også partienes arbeid seg. Utviklingen fra en enhetsstat med valg kun til sentrale styringsorganer, til en stat delt inn i flere underenheter i tillegg til sentralt nivå, har gitt de politiske partiene nye oppgaver å forholde seg til.

Til tross for at regionene innen 1992-1993 hadde fått mer ansvar, var de ikke ferdig utviklet som politisk selvstendige enheter. Regionene hadde, og har fremdeles til en viss grad, i liten



grad et politisk liv skilt fra sentrum. Grunnen til dette er et partisystem hvor lite skilte føderalt og regionalt nivå, og et valgsystem hvor valgene lenge sammenfalt på alle nivåer. Partiene strekker seg over hele det politiske livet og har ikke utviklet skikkelige forgreninger ut mot regionene og dermed mangler en god kontakt med de mer lokale politiske nivåene. Som en følge får man visse utfordringer i spørsmål som gjelder både praktiske og politiske hensyn. Eksempelvis vil ledelsen av partiene alltid ha en utfordring når det kommer til å samkjøre en rolle som potensielt innebærer å være i posisjon og opposisjon samtidig, men på to ulike nivåer. At valgene så lenge fant sted på samme tidspunkt skapte også politiske følger, blant annet opplevde man stadig en symmetri i representasjonen på føderalt og regionalt nivå. Med sammenfallende valgperiode levde partiene i en virkelighet der man kunne avtale samarbeid og koalisjoner både regionalt og føderalt på samme tid. Partiene kunne skape regjeringssammensetninger som gikk igjen på flere styringsnivåer (Swenden og Jans 2006: 882-884). En følge av et slikt sammenfallende system er problematisk når man tenker på hvem som i en slik politisk hverdag skal representere regionene- og samfunnenes interesser. Når det ikke nødvendigvis eksisterer et klart skille mellom de som sitter med makten på de ulike nivåene er det lett at både opposisjon og mangfoldet i interesser ikke vil få en god nok representasjon. Når de samme partiene sitter med makt på flere nivåer vil man heller ikke få noen kontrollfunksjon mellom disse nivåene. Det er også i en slik situasjon mulig å lukke opposisjonens interesser helt ut fra hele det politiske beslutningssystemet.

Partisystemene og partisamarbeidene føderalt og regionalt har riktignok hatt sine forskjeller og ikke alltid sammenfalt. Men den symmetrien og det samsvarende en lik valgperiode lenge skapte gjorde at regionale spørsmål fort kom i bakgrunnen for den store, sentrumsfokuserede politikken. Siden 2003 har føderale og regionale valg blitt skilt og avholdes nå på ulikt tidspunkt. Selv om de regionale valgene fremdeles skjer samme på dag. Men endringene man fikk gjennom å skille valgene på de ulike nivåene kunne man i følge Swenden og Jans se allerede i valget året etter at de trådte i kraft (Swenden og Jans 2006: 883). Forhåpentligvis kan man også på sikt se en bredere representasjon og en større kontrollfunksjon mellom de ulike styringsenhetene og styringsnivåene.

Belgias språklige splittelse har representert, og representerer for så vidt fremdeles, en problematisk utvikling for partisystemet og det politiske livet, også ut over sammenfall i politisk representasjon i styringsnivåene. For til tross for at ideologi også skiller partiene, er språkskillet så viktig i samfunnet og politikken at vallonske og flamske interesser har en sterk

tendens til å veie tyngre enn andre språkgruppers interesser både i teori og praksis. Språkskillet skaper en situasjon hvor de dominerende språkgruppene partier nødvendigvis vil være størst (Swenden og Jans 2006: 883). Hvem representerer da de delene av befolkningen som er i minoriteter under disse samfunnene, som de tysktalendes interesser? Polariseringen som har stadfestet seg og fremdeles er en realitet innenfor politikken er ikke gode nyheter for de mindre befolkningsgruppene som har sine behov de ønsker å fremme løsninger for.

Brzinski er inne på den samme problematikken når hun skriver at systemendringer, som den Belgiske, nødvendigvis endrer maktstrukturer i et land. Hun peker på at i en desentraliseringsprosess slik som føderaliseringen i Belgia, vil regionale interesser øke i betydning i det øyeblikket regionale enheter mottar mer makt. Som en konsekvens av dette vil igjen de politiske partiene omlegge sine strategier til å sette søkelyset på, og bruke mer energi på, regionale spørsmål. I Belgias tilfelle er rampelyset nå sterkt rettet på spørsmål av betydning for både regionene og samfunnens særegne befolkning. Det er ikke lenger kun politikk for sentrum som gjelder. Graden av endring for samfunnet totalt sett er viktig for partienes strategiendring. Det faktum at man ikke bare har opprettet regioner og samfunn som enheter, men som faktiske og praktiske styringsenheter som etter hvert har fått reelt ansvar var et tydelig insentiv for partiene til å regionalisere sine strategier. Den allerede sterke utviklingen av regional identitet var også viktig for å få politikken ut av et lukket sentrum. Brzinski mener at partiene i Belgia med tid har tilpasset seg det nye politiske systemet og de nye spillereglene. Den omfattende reorganiseringen av hele det politiske systemet lå til grunn for at de politiske partiene skulle tilpasse seg og konkurrere innenfor det nye rammeverket. Partiene ønsker jo en størst mulig oppslutning. Også i det Belgiske valgsystemet endret man spillereglene. Nå bruker man proporsjonal representasjon og landet er inndelt i flere valgdistrikter, noe som sikrer regional representasjon på føderalt nivå. Dette blir trukket frem som fordelaktig for endringsprosessen som helhet (Brzinski 1999). Brzinski trekker her frem mange gode poeng. Spesielt viktig er det at det ble gitt insentiver og mekanismer som skulle bringe det politiske livet ut fra en lukket, sentral elite og komme nærmere folket. Likevel har dette kanskje skapt en ny skjevhet i at de regionale interessene knyttet til de to største partene, den flamske og franske befolkningen, har fått et voldsomt fokus.

### 6.3.5 Samarbeid og mekling

Den belgiske føderalismen ble tilpasset for å unngå at man ville bli avhengig av samarbeid mellom styringsenhetene for å ta enhver avgjørelse, altså ønsket man å gi enhetene stor grad av autonomi slik at de kunne utføre sine oppgaver uten å låses fast. Med andre ord har man for å senke konfliktnivået. Dette har man gjort ved at man har forsøkt å skape en tydelig rollefordeling mellom enhetene og et tydelig skille mellom ansvarsområdene føderale og regionale myndighetene innehar. Man forsøkte å oppnå en situasjon der områdene styringsenhetene på tvers av nivå har felles ansvar for i størst mulig grad ble minimert. Likevel er de føderale og regionale lovene likestilt, men begge er underlagt grunnloven – der rollefordelingen også er fastsatt. Virkelighet er likevel litt annerledes teori enn i praksis. Flere ansvarsområder og tjenester som enhetene tilbyr har med hverandre å gjøre på tvers av nivå, fullstendig vanntette skott er ikke mulig. Swenden og Jans eksemplifiserer blant annet med skolepolitikken hvor samfunnene har ansvaret for undervisning, regionene for skoleskyss og føderale myndigheter kontrollerer kvalifikasjonskrav og pensjon for lære (Swenden og Jans 2006: 886). Det å kunne samarbeide og eventuelt løse konflikter på en konstruktiv måte er kritisk i et føderalt system hvor makten i utgangspunktet skal fordeles på flere styringsnivåer. Som sagt er det umulig å skille nivåenes arbeidsoppgaver totalt fra hverandre, og uenigheter vil unektelig oppstå der man har ansvar for å stå for ulike interesser og skal representere hele eller deler av befolkningen.

Da man ikke kan unngå kontaktflater mellom styringsnivåene har det vært viktig å rette fokus på hvordan man skal løse saker der føderale og regionale interesser blandes. Behovet for tilrettelegging for samarbeid, rådgivning og mekling mellom de ulike nivåenes styringsorganer har fremprovosert flere mekanismer, ordninger og fora. De førende foraene som finnes mellom styringsenhetene samler medlemmer fra regjeringene på føderalt og regionalt nivå for å øke samarbeidet mellom enhetene. I 1988 opprettet man også et maskineri for å håndtere mellomnivå-styring. Diskusjonskomiteen (the Deliberation Committee) er en del av dette maskineriet og er et diskusjonsforum hvor den føderale statsministeren, seks føderale ministre og seks ministre som representerer regionene og samfunnene samles. Dette er et samarbeidsorgan som får 60 dager på seg til å løse det eller de spørsmålene komiteen er kalt inn på bakgrunn av, som et siste forsøk på å oppnå kompromiss. Komiteen kan innkalles av den føderale statsministeren, som er leder av komiteen, eller en minister fra regionene eller samfunnene (Swenden og Jans 2006: 886-887). Både samarbeidsforaene og

Diskusjonskomiteen er viktige for å tilrettelegge for mellomnivå-samarbeid og ha ordnede former rundt konfliktløsning.

Man har også andre mekanismer som skal kontrollere konsultasjon og informasjonsdeling mellom styringsenhetene. Blant annet krever noen beslutningsområder under føderale myndigheter at regionene blir rådført, hvis ikke kan avgjørelsene bli kjent ugyldige. Både rådføring og høringer er prosedyre på spesifikke felt. 16 ulike mellomnivå-komiteer (Interministerial Conferences) samler også ministre fra de ulike enhetene med sammenfallende oppgaver og ansvarsområder for å koordinere arbeidet. Disse komiteene må, som diskusjonskomiteen på nivået over, oppnå konsensus i sakene de er tildelt å håndtere (Swenden og Jans 2006: 886-888). Det Belgiske systemet er konstruert for å håndtere et mangfold av interesser og de konfliktene et slikt multikulturelt samfunn nødvendigvis skaper. Samtidig som man på noen områder har klart å skille enhetenes rettigheter tvert, har man funnet strukturer som kan mekle gjennom rom for diskusjon og løsninger der man ikke kan bli enige.

Den nye situasjonen etter 2004 med ukoordinerte valg til føderalt og regionalt/samfunnsnivå har også fått noen konsekvenser for samarbeid, konflikter og mekling. At koalisjonene på regionalt og føderalt nivå blir mindre sammenfallende fører i følge Swenden og Jans til at spenninger mellom de ulike styringsnivåene blir mer utfordrende å løse. Tidligere kunne det meste løses på føderalt nivå, da partiene var de samme som var representert på regionalt- og samfunnsnivå. Likevel kunne konflikter da fryse hele det politiske systemet i Belgia, og på sitt verste trigge oppløsning av det føderale parlamentet og nyvalg. I den senere tiden har ikke konflikter på et nivå fryst hele det resterende politiske systemet på den samme måten og fått like store konsekvenser for de politiske partiene som er involvert. Konsekvensene for politikken er sånn sett mindre nå, når man ikke risikerer den sammen ustabiliteten i styringsenhetene som en følge av uenighet. Samtidig kan man i oppleve problemer med den politiske effektiviteten når partene som er uenige fort kan involvere domstolene med rettslig prøving eller lignende skritt for å få en gunstig løsning for sin egen del, eller sinke prosesser i andre enheter (Swenden og Jans 2006: 887- 888). Samtidig som det med sammenfallende valg var effektivt å gjennomføre politikk, fungerte ikke kontrollen nivåene skulle ha på hverandres avgjørelser og hensynet til de ulike interessene enhetene separat skulle representere spesielt godt. Når valgene ikke lenger tidsmessig sammenfaller er det ikke lenger fatalt for det totale politiske systemet om man ikke blir enige, men uenigheter oppstår kanskje

oftere når man ikke kan samkjøre koalisjonsarbeid på flere nivå i samme hånd vending. Men som vi har sett er det meklingsstrukturer og samarbeidsfora på plass som kan håndtere uenigheter i det nye belgiske systemet, slik at man ikke får store perioder med fastlåst politisk liv.

### 6.3.6 Oppsummering

Swenden og Jans er samstemt med O'Neill i at full føderalisering ikke var et åpenbart endepunkt, eller i det hele tatt siktepunkt, for partene i Belgia. Det ble tidlig satt i gang tentative og svært begrensede reformer i føderal ånd, lenge før tankene om en faktisk og konkret endring av grunnloven til å bli en fullblåst føderalstat kom inn i bildet. Under vegg i prosessen vokste likevel føderalismen frem som en praktisk og logisk mulighet og en løsning som kunne tilfredsstillte partenes ulike ønsker. Prosjektet ble innledet som et midlertidig forsøk, men utviklet seg etterhvert som det oppstod hendelser som krevde tilsvar. Reformasjonen til føderalisme var et resultat av en lang prosess og representerte en etterlengtet målstrøk etter lange år med harde forhandlinger. Alternativet var en potensiell splittelse av staten, noe som ville føre til et langt dårligere utfall for begge parter (O'Neill 1998: 242- 243, Swenden og Jans 2006: 881).

O'Neill fremhever forhandlinger og kompromiss som viktige elementer i føderaliseringprosessen. Han fremhever at de to lingvistiske samfunnene forhandlet seg frem til en føderalisering av enhetsstaten, steg for steg, enighet for enighet. Dette var et svar fra begge siders politiske eliter på de utfordringene som blusset opp og som krevde at staten tilpasset seg (O'Neill 1998: 242). Gjennomgangstemaet i hele den Belgiske modellen for utvikling var diskusjoner og forhandlinger i runde etter runde. Systemet som kom ut i andre enden bærer preg av de mange behovene som skulle møtes under vegg i prosessen. Nettopp derfor ønsker jeg nå i neste del av kapitlet å gå den Belgiske statens nåværende form i sømmene med et mer systematisk overblikk. Dette vil danne et godt bakteppe for å avslutte kapitlet med å se nærmere på føderalismens statsbyggende bidrag i Belgia.

## 6.4 Den nye statens form - nytenkning og innovasjon

De belgiske elitene måtte ta forholdene i betraktning når de skulle tilnærme seg et føderalt system som en løsning. Resultatet var en ukjent og annerledes føderal variant som var tilpasset ut fra de behovene man så man måtte dekke (O'Neill 1998: 246). Som vi skal se er det likevel enkle, grunnleggende prinsipper basert på den føderale grunnsteinen maktdeling som råder.

Så for å begynne med det nye fundamentet: Grunnlovens paragraf 1 beskriver nå Belgia som en føderalstat. På føderalt nivå har man et parlament og en regjering som sitter med ansvaret for sikkerhet, rettssystemet, utenrikspolitikk, finanspolitikk og velferdsordninger. Videre er staten offisielt delt inn i tre regioner (Flandern, Vallonia og hovedstadsregionen Brussel) og tre samfunn (det flamske, franske og tyske). Både regionene og samfunnene er konstitusjonelle enheter av den Belgiske føderalstaten, og har egne parlament og regjeringer. Men som alle regler finnes et unntak. I Belgia er dette unntaket samlokaliseringen av styret i regionen Flandern og det flamske samfunnet, som er administrativt samlet under sistnevnte paragraf og har vært det siden 1980 (Jacobs og Swyngedouw 2003: 128, O'Neill 1998: 254, Swenden og Jans 2006: 884).

De tre samfunnene representerer tre ulike kulturelle og språklige deler av befolkningen, i utgangspunktet uavhengig av geografi. Det flamsktalende, det fransktalende og det tysktalende samfunnet har hver for seg jurisdiksjon over det man i utgangspunktet kaller person-relaterte saker. Inkludert i denne betegnelsen ligger ansvar for helse- og sosialpolitikk, kultur, utdanning og språkspørsmål (Jacobs og Swyngedouw 2003: 128).

De tre regionene Flandern, Vallonia og Brussel representerer tre geografiske territorier. Regionenes oppgaver inkluderer jurisdiksjon over saker som er territorielt bundet, som regional økonomi, landbruk, miljø, infrastruktur og trafikk. Flandern er offisielt en ettspråklig region. Vallonia er også offisielt ettspråklig, men inkluderer et offisielt anerkjent tyskspråklig område. Lokalt finnes det også unntaksvis tospråklige områder, i tillegg skal alle kunne henvende seg på sitt morsmål og har rett til å bli svart på samme språk av styresmaktene (Jacobs og Swyngedouw 2003: 128-129).

Hovedstadsregionen Brussel er, som jeg tidligere i kapitlet har skrevet noe om, en litt annerledes enhet enn de andre regionene. Brussel er ikke en by i juridiske termer, men er en territoriell enklave innenfor den flamske regionen. Regionen består av 19 delområder som har egne råd, i tillegg til regionens parlament og regjering. Territoriet er offisielt tospråklig flamsk og fransk, og begge de tilhørende samfunnene har jurisdiksjon i regionen (Jacobs og Swyngedouw 2003: 129).

Til tross for at inndelingen samfunnene representerer skiller mellom kulturelle grupper i staten Belgia, har den generelle befolkningen valgfrihet med tanke på tilbudene de ulike samfunnene fremstiller. Lovgivningen som lokalt er adoptert rundt ulike politiske felt avgjør tilbudet, befolkningen kan velge på tvers av samfunnslinjene dersom de ønsker det. Eksempelvis ved å velge utdanningsinstitusjoner som representerer et annet språksamfunn (O'Neill 1998: 253).

En helt grunnleggende endring er at den nye Belgiske grunnloven nå anerkjenner at nasjonen ikke er en homogen enhet. Den konstitusjonelle nasjonen tilsvarer summen av de nasjonale undergruppene som alle har sin egen kulturelle identitet, eller søker mot det. Grunnloven anerkjenner også at de gruppene som ansees som bestanddelene i den Belgiske nasjon har rett til delvis selvstyre. De tre gruppene som inkluderes i denne betegnelsen er det flamskspråklige, det fransktalende og det tysktalende samfunnet (Jacobs og Swyngedouw 2003: 127, 128).

O'Neill betegner det belgiske prosjektet med føderalisering for et oppsiktsvekkende testament av konstitusjonelt håndverk i et moderne demokrati som investerer i politisk tilpasning (O'Neill 1998: 256). Det er vanskelig å si han imot når man ser de ulike løsningene som er forhandlet frem og tilpasset den spesifikke situasjonen Belgia befant seg i, som fremdeles er en realitet den dag i dag.

## **6.5 Føderalismens statsbyggende bidrag i Belgia**

Det føderale prinsippet går ut på å kombinere selvstyre og delt styre. Man skaper et rammeverk som stadfestes i grunnloven som kan forene ulike samfunnsinteresser på måter

som maksimerer de ulike interessenes kulturelle autonomi. Jans og Swenden er ikke i vil om at de politiske elitene i Belgia har benyttet føderalisme som en mekanisme for å gjenvinne oppslutning nedenfra og skape politisk samling på nasjonalt nivå. I Belgia hadde man behov for å gjenskape ideen om et politisk samfunn, et fellesskap. Dette er en type prosess som krever tid, tålmodighet, forhandlinger og kompromiss. Samtidig må være knyttet legitimitet til forhandlingsprosessene og utfallet av dem (O'Neill 1998: 242, 257, Swenden og Jans 2006: 880). I Belgia trengte man en kur for å hindre splittelse, noe man fant ved å reformere samfunnet i en retning som senere viste seg å ende i en grunnlovsfestet føderal statsorganisasjon. Elitene så behovet for å samle befolkningen under en stat de kunne føle seg inkludert i og som kunne ta hånd om deres behov.

I Belgia var elitene investert i å håndtere et flerspråklig samfunn og løse de utfordringene staten støtte på i møte med ulike kulturelle fellesskap. Elitene på alle sider av saken ønsket å løse utfordringene fremfor å se staten splittes og ødelegges. Man tilpasset føderalismens prinsipper om delt makt og delt styre til det behovet man møtte i befolkningen og under vegs i forhandlingsprosessen. O'Neill mener dette er en lærdom andre stater kan bruke der de nåværende ordningene ikke lenger passer samfunnets behov og reflekterer borgernes identitet på en utilstrekkelig måte (O'Neill 1998: 257-258). Når alternativet var splittelse skal det vanskelig gjøres å ikke anerkjenne at prosessen mot føderalisme på et eller annet nivå styrket staten Belgia og bygget dens evne til å håndtere sine oppgaver.

Tradisjonelt består føderale stater av territorielt tilknyttede enheter, men det er ikke fullt ut tilfellet i Belgia. Inndelingen i Belgia måtte knyttes til det som opplevdes som problemområder for staten og man valgte derfor en inndeling i to forskjellige typer underenheter. De territorielle regionene og de kulturbaserte samfunnene dekker hver for seg ulike behov og gir Belgia en eksepsjonell form for føderal struktur (Fitzmaurice 1996, Jacobs og Swyngedouw 2003: 128, Watts 2001b.). Dette gjør Belgia til et utmerket eksempel på hvordan føderalisme kan ta form ut fra forutsetningene som ligger til grunn. Man opprettet styringsenheter som opplevdes som gode tilsvar til de utfordringene og kravene man sto overfor. På den måten minsket man avstanden fra staten og det sentrumsbaserte politiske livet, til befolkningen som hadde satt sine krav og trengte endringsvilje fra staten som svar.

Swenden og Jans skriver i sin artikkel om noen av de godene som i deres øyne er tilført Belgia gjennom føderalisme. Nedkjøling av konflikten mellom det flamske og franske språksamfunnet var en åpenbar positiv endring. Samtidig har nå regionene mulighet til å



skreddersy politiske tilsvarende til befolkningens behov og det er rom for at underenhetene kan føre ulik politikk. I forhold til tidligere sentralt initierte konfliktløsende tiltak, hvor alt måtte gjøres likt og alle grupper måtte få lik behandling uavhengig av faktiske behov, har føderalismen spart samfunnet for kostnader og vært med på å senke statens gjeld totalt sett. Samtidig løses nå de viktigste distribusjonsoppgavene av regionene selv, noe som letter det sentrale politiske nivået for mange oppgaver. Regionaliseringen på en side og EU-regulering på den andre har tømt sentrale føderale myndigheter for de fleste distribusjonsprivilegier. Dette er med på å gjøre listen med konfliktmomenter på føderalt nivå kortere og skape et bedre politisk klima mellom føderalt og regionalt nivå. Undersøkelser viser også at medlemmer av de ulike språkgruppene nå føler en dobbel tilhørighet som knyttes til både sitt eget samfunn og staten som helhet. Samtidig vokser nå en ny generasjon opp i et samfunn med langt mindre språklig diskriminering (De Rynck 2005, Hooghe 2004: 63-4, Swenden og Jans 2006: 888-889). Alle disse små godene kan faktisk sees som statsbyggende elementer. Samlet sett gir et dempende konfliktnivå styringsenhetene tid til å fokusere nærmere på sine spesifikke distribusjonsoppgaver og konsentrere seg om faktisk og praktisk gjennomføring av vedtatt politikk.

En slik reformerende prosess er ikke rett frem og A4, noe de harde forhandlingene og de kompromissfylte resultatene i det belgiske tilfellet viser (O'Neill 1998: 246). Men reformprosessen har gitt de kulturelle og lingvistiske skillene oppmerksomhet, en nødvendighet i den politiske situasjonen landet befant seg i. Anerkjennelse av disse skillene er gjennom forhandlingene av en ny styringsform gjort til et ledende prinsipp for representasjon i det politiske livet (Jacobs og Swyngedouw 2003: 127-128). Meklingsstrukturene som nå er på plass viser også at man ønsker å legge til rette for diskusjon og forhandling, fremfor overkjøring i de spørsmålene som krever samarbeid.

Swenden og Jans oppsummerer Belgisk føderalisme som et tiltak for å holde staten sammen. Dette følger i fotsporene til O'Neill og Stepan tidligere definerte kategori av nyere tids føderalisme fra kapittel 4, «holding-together»-føderalisme. Denne typen føderalisme skal hindre splittelse av staten og skape en samlende effekt. O'Neill mener også at Belgias konstitusjonelle endring fra enhetsstat til føderalt system er oppmuntrende for andre enhetsstater som sliter med sosiale spenninger. Han mener at lekser man har lært av denne overgangen kan være relevant i andre tilfeller og trekker frem at det er et tydelig eksempel på at det er mulig å reformulere et konstitusjonelt system (O'Neill 1998: 241, Stepan 1999, Swenden og Jans 2006: 878). For at staten Belgia skulle bestå som enhet var det nødvendig å

ta tyren ved hornene og løse utfordringene som potensielt kunne ført til en splittelse. Et kritisk mål var hele veien at de involverte partene måtte føle seg inkludert og representert i statens institusjoner, uavhengig av hvilken styringsform det førte til. Man siktet på en god løsning, ikke på en bestemt type institusjonell form. Gjennom forhandling og dialog kom staten Belgia til slutt samlet og styrket gjennom prosessen – i en ny institusjonell drakt.

### **6.5.1 Belgia – et kroneksempel på asymmetrisk føderalisme?**

Belgia blir stadig trukket frem som et kroneksempel på asymmetrisk føderalisme, og Swenden er enig i at Belgia er asymmetrisk etter de klassiske definisjonene. Han utforsker i en av sine artikler denne asymmetrien i den Belgiske føderalismen nærmere. Ulikhetene mellom de føderale enhetene er store både når det kommer til kulturelle og sosioøkonomiske faktorer, samt politiske partier, noe som representerer en faktisk eksisterende asymmetri. Dette kan i sin tur føre til en juridisk asymmetri ved at noen enheter blir gitt mer autonomi og flere ansvarsområder enn andre – altså en asymmetri av institusjonell betydning. Asymmetrisk føderalisme blir sett på som en mulighet for multikulturelle stater å holde seg samlet, så her dukker igjen føderalismens samholdsegenskaper opp (Swenden 2002). At denne typen asymmetri var på sin plass og helt nødvendig for å kunne skape styringsenheter som på hver sin måte håndterte de utfordringene Belgia sto overfor, er vanskelig å avvise. Samfunnenes oppgave som kulturell og språklig vokter svarte til flamske krav og hovedinteresser, regionene svarte til franske interesser som var mer sosioøkonomisk betingede. Oppgavene enhetene har fått tildelt og grad av autonomi er som vi har sett nøye forhandlet frem over lang tid og enhetene står nå for ytelser innen ulike felt. Den asymmetriske maktfordelingen i systemet er også grunnlovsfestet og sånn sett helt reell.

Likevel hevder Swenden at til tross for dette asymmetriske utgangspunktet er det krefter i den politiske eliten som har jobbet for å gjøre asymmetrien mindre i praksis. Han skrev denne artikkelen i 2002, altså rett før valgene på føderalt og regionalt nivå ble flyttet fra hverandre i tid. Han trakk på dette tidspunktet frem at ledelsen i flere partier er med på å skape et mer symmetrisk system via samarbeid på det politiske planet, blant annet gjennom sammenfallende koalisjoner i styringsenhetene føderalt og regionalt. De politiske trekkene han mente lå til grunn og fasiliterte sammenfall i føderale og regionale styringskoalisjoner var for eksempel fravær av partier som strekker seg over hele nasjonen, partienes dominans i politiske prosesser, de to store partienes interesser og det bipolare politiske systemet som er

basert på kulturell tilhørighet. Hans forventning var at denne typen symmetri ville få sin virkelige prøve i det valgene ble flyttet hver for seg og når klassen av direktevalgte parlamentsmedlemmer med hovedsakelig regional politisk erfaring vokste (Swenden 2002). Utviklingen av det føderale Belgia har hele veien gått sakte, og blitt tilpasset konteksten til enhver tid under vegs i prosessen. Som vi har sett tidligere i dette kapitlet har valgene på føderalt og regionalt nivå nå blitt flyttet fra hverandre, men de store effektene gjenstår enda å se.

Strukturene Swenden her trekker frem som kan sette spørsmålsteget ved om Belgias politiske system i praksis er spesielt asymmetrisk, er som vi ser ikke knyttet til den grunnlovfestede organisatoriske strukturen. Så til tross for at virkeligheten kan være noe annet enn det som teoretisk er lovfestet, er det slik at virkeligheten også kan endre seg raskere enn en grunnlov. Det er liten tvil om at Belgia har et asymmetrisk føderalt system.

### **6.5.2 Er den Belgiske staten nå levedyktig?**

Etter en lang periode med forhandlinger, reformer og praktiske endringer er vi nå vitne til en Belgisk stat som har jobbet i lang tid for å møte de ulike kravene knyttet til de kulturelle, språklige og sosioøkonomiske skillelinjer. Er det slik at Belgia nå er en mer levedyktig stat enn før endringsprosessene ble satt i verk?

Swenden og Jans diskuterer noen trekk i den Belgiske føderalismen de mener kan redusere systemets levedyktighet, per 2006. Blant annet trekker de frem systemets minskende evne til å håndtere konflikter. Konsekvensene av uløste konflikter er ikke lenger like massive for de involverte, og løsninger kan som en konsekvens ta lenger tid eller i verste tilfelle utebli. Tidligere risikerte man oppløsning av den føderale regjeringen dersom man ikke kom til enighet, et åpenbart pressmoment for partene. Nå er regionene utstyrt med såpass mye autonomi at den føderale regjeringens stabilitet ikke er et kritisk punkt å bry seg med (Swenden og Jans 2006: 889-891). Dette kan være problematisk i det man ikke får løst sentrale punkter innenfor politikk og samfunnsstyring. Det skaper også en uavhengighet hvor hensynet til den enkelte enhet raskt får forrang fremfor helheten Belgia.

Det foregående poenget underbygges også av det faktum at Belgia fremstår som svært preget av de to største språkgruppens interesser, selv om føderalismen kom til for å dempe denne

konflikten. Hovedstadsregionen Brussels interesser står eksempelvis ikke spesielt sterkt i forhold til de mer dominerende regionene Vallonia og Flandern. Partisystemet bærer også preg av språklig og regional organisering slik som før, noe som fortsetter å fremme en kulturelt og territorielt betinget politikk. Det er også slik at alle representantene i den føderale regjeringen i 2006 var fra enspråklige politiske partier. Den bipolare logikken i det politiske livet virket dermed å bli videreført tydelig også på føderalt nivå. Partene samarbeider kanskje bedre gjennom systemet, men de virker å forbli lukkede grupper. Føderale politikere, som alle andre politikere, ser sentrumpolitikken med øyne farget av språkgruppen de selv tilhører og hvilke konsekvenser politikken vil få for dem (Swenden og Jans 2006: 889-890).

Utfordringene den språklige skillelinjen skapte kan virke å være seiglivet med et partisystem og politisk liv hvor språk fremdeles har en hovedrolle. Bare det faktum at partiene fremdeles er delt etter språklig tilhørighet gir en dårlig forutsetning for å skape et politisk miljø hvor integrasjon og realpolitikk for helheten Belgia kan diskuteres uten språkpolitisk farge.

For nettopp en av følgene av det bipolare politiske livet er at det kan være vanskelig å se hvem som egentlig tar hånd om, og står for, sentrums interesser. Hvem representerer staten Belgia og den Belgiske identiteten som helhet? Swenden og Jans trekker frem monarkiet som en institusjon blant få som faktisk har en slik brobyggende og samlende oppgave. Monarkiet kan i følge Swenden og Jans sees som et slags føderalt verktøy mot større grad av regional autonomi og mer ekstremt, løsrivelse (Swenden og Jans 2006: 890). Likevel er det slik at monarkiet ikke kan stå for de politiske avgjørelsene. En utydelig statlig helhet virker fremdeles å være en utfordring for et system hvor språkskillene har fått ta så stor plass og være en så grunnleggende forutsetning for politikken. Men dette er en virkelighet som ikke dikteres av grunnloven, slik maktfordelingen gjør, og dermed er det mulig å skape endringer også her. Med tid har vi tidligere sett at det meste er mulig i Belgia.

Den synkende statsgjelden er også element Swenden og Jans belyser, om dog som et mer tosidig element. På en side vil lavere gjeld gir sentrum en friere rolle når rollen som gjeldsadministrator forsvinner. På den andre siden vil kostnaden knyttet til separatisme, hvor spørsmålet om gjeldsfordeling tidligere var et hinder for å splittes, synke når man slipper diskusjoner om hvem som skal ta hvilken del av gjelden (Swenden og Jans 2006: 889). Spørsmålet er hvorvidt gjeld er det eneste som nå holder igjen de som en gang snakket om løsrivelse. Mye tyder på at det ikke er der skoen trykker og at man har klart å skape et system som gjør det verdt å bli.

Likevel ser Swenden og Jans noen attributter som også kan sinke sentrum fra å falle fra hverandre. Dog er ingen av disse direkte tilknyttet føderalismen som grunnlovsfestet organisasjon. Men de er knyttet til staten Belgias struktur og er sånn sett interessante i denne sammenhengen. Mekanismer som gjør at alle grupper er garantert representasjon i sentrum er et slikt trekk. Det kan hindre overføring av autonomi til regionene i tilfeller hvor endringene ser ut til å kunne være mot interessene til et annet samfunn. At en føderal politisk karriere fremdeles er attraktivt, selv blant overvekten av regionalt skolerte politikere er også positivt. Flere politikere veksler også mellom nivåene, noe som kan bidra til en økt forståelse av politiske koder og praksiser på tvers av organisatoriske ulikheter. Til slutt trekker Swenden og Jans frem spørsmålet om Brussel som et ømt punkt som eventuelt må løses dersom man står ansikt til ansikt med en oppløsning. Til tross for at visse saker gjør løsrivelse attraktivt er det fremdeles Brussel en nøtt det ikke vil være lett å knekke i et slikt tilfelle. Det er i tillegg lite som tyder på at folk flest ønsker en oppløsning av staten Belgia, selv om de er for mer regional autonomi (Swenden og Jans 2006: 891).

Når alt kommer til alt minner Swenden og Jans om at det fremdeles er viktige politiske områder som ligger hos føderale myndigheter, eksempelvis energi- og miljøpolitikk, rettsvesenet, trygdeordninger, landbruk og ekstern handel. I deres øyne er ikke løsrivelse det nærmeste forestående, men kanskje kan føderalismen vise seg å føre til en løsere konføderasjon på et senere tidspunkt. I det tilfellet er de skeptiske med tanke på institusjonell stabilitet, men påpeker at det kan være et respektabelt utfall med tanke på de kulturelle konfliktene som fremdeles spiller inn på samfunnet (Swenden og Jans 2006: 892).

I dette kapitlet har jeg forsøkt å si noe om Belgias utvikling fra enhetsstat til føderalstat, samt hva forutsetningene og konsekvensene av denne endringen har vært. Jeg har søkt å vise de prosessene som har omkranset arbeidet med reformer og hvordan utfallene har blitt til gjennom lange og omfattende forhandlinger mellom parter med ulike ønsker og mål. Hovedmålet har vært å rette fokuset spesielt mot min problemstilling som spør om føderalismen har bidratt til å bygge staten Belgias kapasitet. De viktigste funnene og tankene jeg har gjort gjennom mitt arbeid skal jeg nå oppsummere i det kommende konklusjonskapitlet, som avrunder prosjektet.

## 7 KONKLUSJON

Teoretisk sett innledet jeg i kapitel 3 med å sette staten i et teoretisk og historisk perspektiv. Her presenterte jeg en tankerekke hvor «staten» har to aspekter – et teoretisk og et praktisk. Disse to bitene endrer seg gjennom historien, men den praktiske biten er utsatt for større endringer og endringer av større betydning for hverdagen til den vanlige borger, mann i gata. Det praktiske aspektet av staten er det hver enkelt borger er i kontakt med og opplever som «staten». I Belgia har den praktiske biten blitt endret ved at staten har et nytt sett med styringsenheter som utfører de ulike oppgavene staten som organisasjon skal ta hånd om. Teoretisk er staten fremdeles den samme, en enhet som er lovgiver, rettighetsadministrator og samfunnsadministrator som skal opprettholde militæret og politifunksjonen for å bevare orden eksternt og internt, samt beskytte individenes rettigheter.

I kapitel 4 ble definisjonen av føderalisme presentert. I føderale systemer deles statens makt mellom ulike styringsenheter på sentralt og regionalt/lokalt nivå. Denne maktfordelingen er formelt avgrenset gjennom grunnloven. Det er åpenbart at Belgia per i dag passer inn i en slik definisjon, og dermed i dag er en føderalstat. Belgia er i sin grunnlov definert som en føderalstat hvor makten er formelt delt mellom føderalt nivå, regioner og samfunn.

Spruyt definerte i kapitel 5 om statsbygging at det å bygge en stat går ut på å utvide statens styringskapasitet. Man må bygge statens muskler og dens evne til å bruke disse musklene. Det handler om utvikling av strukturer og institusjoner slik at staten kan utføre sine oppgaver som rettighets- og samfunnsadministrator, lovgiver og dens evne til å opprettholde disse lovene. Belgia er altså uten noen tvil en stat, nå også i praksis endret og tydelig definert som en føderal stat. Men har den føderale reformasjonen av Belgia bidratt til å styrke statens muskler? Kan føderalisme sees som et statsbyggende verktøy i det Belgiske tilfellet?

### 7.1 Belgia, føderalisme og statsbygging

I kapitel 6 tok jeg for meg det Belgiske tilfellet og den utviklingen og de prosessene som førte til en endring av staten fra en enhetsstruktur til en føderal organisasjon. Jeg skal her forsøke å oppsummere noen av de tingene jeg mener er viktige funn fra denne casestudien.

Helt fra sin opprinnelse har den Belgiske staten vært basert på to grunnleggende ulike deler, flamsktalende Flandern og fransktalende Vallonia. I statens tidlige år tok riktignok det opprinnelige statsbyggingsprosjektet så stor plass at ulikhetene ikke ble et tema. Man måtte få den nye staten til å fungere som en enhet og det var behov for å skape en felles identitet, da alternative ikke var ønskelig for noen av partene. Kulturelt og økonomisk hadde den fransktalende delen Vallonia de beste kortene på hånden i denne første perioden.

Mot midten av 1900-tallet ble imidlertid spillet endret av et økonomisk skifte. Flandern opplevde en positiv oppsving da deres teknologi- og sørvisbaserte økonomi skjøyt fart. Som en følge av dette endret maktforholdene mellom Flandern og Vallonia seg. På flamsk side ble man mer bevisst på sin egenart og lite villig til å opprettholde Vallonias dominans. På fransk side var man redd for de sosioøkonomiske følgene den flamske oppsvingen, og deres egen stagnasjon, medførte. Begge parter fryktet den andre partens påvirkningskraft på styringen av staten og konsekvensene det kunne få. Nasjonalisme og separatisme fikk grobunn. Splittelse fremstod som et reelt utfall av situasjonen som hadde bygd seg opp.

Men en splittelse av staten fremstod til syvende og sist ikke som et gunstig alternativ for noen av partene. I denne konteksten begynte forhandlingene om en reformasjon for å tilpasse staten til den nye virkeligheten. Forhandlingene tok lang tid og man ble ikke enig om alt på en gang. Steg for steg forhandlet man seg mellom partene frem til nye endringer, før man i 1993 formelt grunnlovsfestet Belgia som en føderalstat. Har endringen bidratt til å styrke staten?

Føderalismen handler helt grunnleggende om forhandlet og delt makt. Institusjonelt kan føderalisme komme i mange former som kan dekke mange ulike behov. I det Belgiske tilfellet valgte man å opprette to ulike former for lokale styringsenheter. De tre samfunnene ble opprettet på bakgrunn av de flamske kravene om kulturell og språklig annerkjennelse. De tre regionene dekket den franske sidens behov for kontroll og påvirkning på egen økonomisk situasjon og redistribusjonspolitik. Gjennom opprettelsen av disse enhetene ble politikken lokket ut av sentrum og kom nærmere befolkningen. Lokale styringsnivåer minsker avstanden mellom befolkningen som skal benytte statens infrastruktur og tilbud, og organene som skal tilby tjenester. Man får økt nærhet mellom tilbud og etterspørsel. Det kan også øke følelsen befolkningen har av nærhet til de folkevalgte, og gjøre det lettere å holde dem ansvarlig for sin politikk. Underenhetene vil også være et øre som er nærmere «grasrota» og kan sånn sett fungere som en buffer mellom det øverste politiske nivået og befolkningen de skal representere.

Arbeidsfordeling mellom ulike organer og styringsnivåer gir anledning til fullt fokus på et mindre sett av oppgaver, økt konsentrasjon og anledning til spesialisering for de ulike institusjonene. Det faktum at befolkningen ikke er bundet til å benytte tilbudet det samfunnet de tilhører setter fremfor dem, men kan velge fritt krever også en viss kvalitet og konkurransedyktighet i enhetenes tilbud. Statens kapasitet til å fylle de formålene som den forventes å håndtere på innbyggernes vegne oppleves som styrket og effektivisert gjennom en arbeidsfordeling på flere enheter. Etterhvert som den nasjonale gjelden minsker vil også staten økonomisk få større kapasitet og spillerom til å utføre sine oppgaver på best mulig måte for innbyggerne.

Forhandling står sentralt i opprettelsen av føderalisme slik som i Belgia. Meklingsmekanismer for å løse konflikter i det politiske livet er en sentral bit som må på plass da man ikke alltid kan unngå overlapp i interesser eller arbeidsoppgaver. Å ha konstruktive og tilpassede mekanismer som kan håndtere uenigheter som oppstår, samt avtalte prosedyrer for løsning av problemer er viktig for ikke å hemme det politiske livet av konflikter. I Belgia bygget man institusjoner som kan tåle skillelinjene og håndtere konflikter på en konstruktiv måte. Dette har igjen styrket statens evne til å holde ro og orden innenfor egne grenser. Rutiner for konflikthåndtering og løsning av tvilsspørsmål mellom grupper er på plass.

Løsningsmekanismer og meklingsorganer er institusjonalisert og står parat ved behov.

Man kan også diskutere hvorvidt det er bedre å være en samlet enhet i et nytt, tilpasset skinn - fremfor å splittes og stille svakere i en stadig mer globalisert og størrelsesfokusert verdenspolitisk situasjon. Den global-politiske gevinsten av samling er selvsagt i det internasjonale politiske klimaet som har utviklet seg gjennom de siste tiårene. Det å være en enhet av en viss størrelse er viktig i politikken på globalt nivå.

Belgia er det multikulturelt samfunn som har føderaliserer for å fortsette å samhandle under en stats flagg. Alternativet var splittelse, et alternativ ingen av partene så som spesielt attraktivt. Endringene kan sees som et bevis på en Belgisk stat som er fleksibel, løsningsorientert og samlende. Ikke et rigid, kaldt og abstrakt byråkrati. Endring trengtes, endring ble gjort. Staten ble holdt sammen. Følelsen av at staten var en enhet verdt å beholde, men i en ny organisatorisk form, må ha eksistert. At staten fremdeles er samlet, må være et tegn på styrke?

I det nye, føderale systemet, vokser en ny generasjon nå frem uten minne om tiden før føderalismen. De vokser opp i et mer samstemt Belgisk system, med institusjoner som er



skapt for å håndtere ulikheten. Systemet er laget for å ha to tanker i hodet samtidig - underenhetene (samfunn og regioner) som fokuserer på de ulike behovene i de ulike befolkningsgruppene og den samlede staten som holder fellesskapets behov i hevd. Fokuset kan etter lang tid i med kultur, språk og økonomi i sentrum av den politiske diskursen kanskje nå flyttes til andre politiske saker.

Grunnlaget for suksessen for Belgia lå blant annet i velvillige og løsningsorienterte politiske eliter som tok tak i situasjonen og tok fatt på arbeidet igjen og igjen helt til en ny grunnlov som omfattet en organisasjonsform som var akseptabel for alle parter var oppnådd. Det var også en økonomisk gevinst i det å forbli samlet. Den Belgiske statsgjelden hadde vært et vanskelig punkt å fordele og forhandle ved en eventuell splittelse. Nå er den i ferd med å minske betraktelig.

Til tross for alle disse tingene er det selvsagt ikke gitt at utviklingen totalt sett har stoppet helt opp. Konteksten staten befinner seg i endres kontinuerlig. Det vil alltid være en risiko for at ulike samfunnsproblemer eller skillelinjer blusser opp og utgjør et nytt veiskille i en sammensatt stat som Belgia. Men det virker nå å være lite snakk om separatisme, og en grunnleggende enighet om at den Belgiske staten skal bestå - som føderal enhet.

## **7.2 Er Belgia et eksempel til etterfølgelse?**

Belgia er et interessant tilfelle av endring, med en overgang fra enhetsstat til føderalisme. Det Belgiske tilfellet representerer en tanke rundt deling av makt hvor føderalismen er et middel for samling der man har vanskelig for å bygge eller videreføre en stat av enhetlig karakter. Føderalismen har vist seg som et tilpassningsdyktig styringssystem, ikke en ferdig mal eller en fasitløsning. Både det forenende og det fleksible elementet kan være attraktive faktorer også for andre stater som opplever nye utfordringer i en global verden.

For det er ikke vanskelig å se for seg at andre land i det åpne og stadig mer integrerte Europa også kan få liknende behov som Belgia på sikt. Også andre verdensdeler opplever en utvikling hvor åpne grenser mellom stater og delt politikk kan utfordre den tradisjonelle og dominerende enhetsstatens hegemoni. Eksempelvis er India trukket frem som et eksempel på føderalisme i samme ånd som Belgia, og Storbritannia er i manges øyne en het kandidat for å se en liknende utvikling i sitt styresett.

Den politiske klassen i Belgias kjennskap og tilknytning til overnasjonal europeisk integrasjon og EU var i følge O'Neill viktig for tilpasningen til radikal nytenkning av politisk identitet i Belgia. Det har gjort det lettere å adoptere en føderal organisasjonsform (O'Neill 1998: 255). Her dukker hans poeng fra kapitel fire opp igjen. Der sier han at føderalisme ikke er en styreform han anbefaler stater som ikke har noen erfaringer med deling av makt fra tidligere. Både kjennskapen til overnasjonale systemer og det faktum at det hadde eksistert provinser med en viss autonomi i Belgia kan ha lettet overgangen og innføringen av føderalisme. Føderalisme, og maktfordelingen denne typen organisasjon fremme, var ikke en helt fremmed,

Når det kommer til Belgias unike form for føderalisme påpeker O'Neill at filosofiske preferanser har liten praktisk nytte for de som konfronteres med utfordringer knyttet til styring av multikulturelle stater i massepolitikkens tid. Føderalisering i praksis, for eksempel i Belgia, viser at den klassiske malen ikke lenger er nyttig. Politisk innovasjon må til, selv der klassisk format kan adopteres. Føderalisme er en dynamisk organisasjonstype hvor institusjonell utforming og institusjonalisering kan gi ulikt organisasjonskart. Føderalismens kombinasjon av delt makt mellom sentral styresmakt og regionale styringsenheter er en praktisk måte å kombinere goder fra enhet og ulikhet gjennom representative institusjoner. Ferdigutformet føderalisme har i O'Neills øyne ingen plass i moderne konstitusjonelt håndverk. Der det er behov for endring må man ha fokus på prosess og konsentrere seg om hva som vil fungere i dette enkelttilfellet, noe annet vil være en illusjon (O'Neill 1998: 257, Watts 2001b: 31-32). Dette er også måten man gjorde det på i Belgia. Man fokuserte på veien og ikke målet. Føderalisme var en konsekvens av forhandlinger, brannslukking og praktiske tilpasninger. At man i andre tilfeller kan se en liknende utvikling, gjenstår å se.

O'Neill sier det kort og greit: Hvis føderalismen har en plass i den moderne konstitusjonalismens våpenskap, er det som et sett prosedyrer tilpasset lokale behov (O'Neill 1998: 257). Altså er føderalisme en grunnmur hvor det ferdige bygget som settes på toppen kan være ulikt fra et tilfelle til et annet.

### **7.3 Oppsummering**

Det poenget som går igjen blant de ulike akademikerne som har skrevet om Belgia tidligere er at sannsynligheten for en splittelse faktisk var reell. Endring måtte til for ikke å ende opp i en

situasjon som ingen av partene hadde vunnet på. På den måten kan man si at staten må ha endt opp styrket - da staten tross alt fremdeles eksisterer den dag i dag.

En endring og en tilpasning av forholdet mellom de ulike gruppene som stod på hver sin side av den språklige skillelinjen ble til slutt helt nødvendig. Devolusjon av makt var en naturlig del av arbeidet med å anerkjenne ulikhetene og gi språkgruppene en andel av selvbestemmelse som økte deres selvfølelse. Føderalisme er per definisjon grunnlovsfestet deling av makt mellom ulike bestemmelsesnivåer. Selv om dette ikke var det klare siktepunktet i den belgiske endringsprosessen kan man kanskje si at med en fordeling av makt mellom ulike nivåer, og styringsenheter som svarte til kravene i konflikten, var føderalismen tidlig til stede og ble et naturlig endepunkt. Føderalismen har på denne måten vært et middel for å nå et mål i det Belgiske tilfellet, nemlig en tilpasning av staten for å unngå splittelse.

I virkeligheten kan det skje ting som man som forsker i ettertid kan se en tydelig linje i, og i et større teoretisk perspektiv. Føderalisme var resultatet av lange år med forhandling, brannslukking, prøving og feiling mellom de politiske elitene i Belgia. Vi kan i dag tydeligere se at det var i en føderal retning det virket å gå, selv om det tok tid å bestemme seg der og da for at føderalisme var merkelappen man beveget seg mot. Ikke minst tok det til å formalisere en slik endring gjennom en grunnlovsendring som fastslo den nye statens organisatoriske struktur.

## **7.4 Videre forskning**

Arbeidet med denne oppgaven har gitt noen tankevekkende innspill og nye vinklinger jeg håper kan utforskes videre av andre. Når det kommer til videre utforskning av tematikken knyttet til føderalisme og statsbygging er det mange flere muligheter både i forhold til interessante problemstillinger og metodiske grep. Eksempelvis vil det i mine øyne være interessant å se på flere case både i kvalitative og kvantitative sammenhenger for en større evne til å trekke ut generaliserbare funn. Det er ikke en voldsom tilgang på case som faller inn under min kategori, stater som har fullt ut føderalisert sin organisasjon. Men ved å se på stater som har delvis føderalisert, eller innehar føderale trekk, kan man utvide utvalgsmulighetene. I en tid der globalisering og internasjonale integrering ser ut til å fortsette å øke i omfang er det mulig at vi også vil se flere ulike og unike organisatoriske løsninger for flere stater i fremtiden, og at utvalget naturlig kan øke. Belgia er ikke den eneste staten som har, eller vil,

møte på utfordringer knyttet til forskjeller mellom befolkningsgrupper. At andre vil velge nye løsninger på slike utfordringer skal vi ikke se bort fra.

Staten eksisterer ikke alene og er omkranset av et ytre miljø som påvirker den, så vel som det indre samfunnslivet som påvirker den. Samfunnet staten omfavner er selvsagt i kontinuerlig endring både sosialt, økonomisk, politisk og kulturelt. Det globale miljøet endres også, noe man har sett spesielt de siste tiårene for eksempel med tanke på samarbeid og sikkerhetsspørsmål. Belgia hadde eksistert som en stat i 150 år før samfunnet ble så endret at staten møtte et valg – splittelse eller endring. I denne omgang ble det endring for den Belgiske statens organisasjonsform. Det er likevel umulig å forutse den belgiske stats overlevelsessevne, eller om organisasjonsformen man nå har kommet til enighet om, er nok til å dekke de behovene samfunnet vil møte i fremtiden, kanskje om bare noen få tiår. Det er ingen tvil om at statsbygging er et spesielt spennende felt innenfor statsvitenskapen, og at statens mange alternative organisasjonsformer er svært aktuelle forskningsobjekter i den stadig mer utfordrende situasjonen en del stater per i dag står overfor.

Som sagt har ikke denne studien gitt noe grunnlag å generalisere ut fra, det har heller ikke vært hensikten. Intensjonen med oppgaven har vært å sette sammen et spennende teoretisk materiale og gjennom en casestudie utforske hvorvidt føderaliseringen av Belgia har styrket staten. Hvis en slik organisasjonsevne har forsterket statens evne til å utføre sine oppgaver på en mest mulig konstruktiv måte, har neste spørsmål vært hvordan. Som konklusjonskapitlet her viser har prosjektet gitt noen spennende innspill til problemstillingen. Innledningsvis er det åpenbart et faktum at føderaliseringen har bidratt til å holde staten Belgia samlet, som er en styrke i seg selv. Det virker også som man i det belgiske tilfellet har utviklet styringsenheter som håndterer ulikhetene som eksisterer godt og som har gitt befolkningen en større følelse av nærhet til den politiske sfæren. Dette har gitt staten ro til å fokusere på oppgavene den skal utføre og sørge for at gjennomføringen skjer på en effektiv måte – også dette en styrke for staten. For å komme dit har forhandlinger, vilje og innovasjon vært viktige faktorer.

Til tross for at disse resultatene ikke kan skrives i stein når det gjelder et Belgia som stadig endres og utvikles, har tematikken vært svært interessant å jobbe med. Mitt håp er at flere vil ta opp tråden og utforsker også denne delen av statsvitenskapen videre.

## Kildeliste

- Berntzen, Einar og Per Selle (1992). "Values Count but Institutions Decide: The Stein Rokkan Approach in Comparative Political Sociology." *Scandinavian Political Studies* 15 (4): 289-306.
- Brzinski, Joanne Bay (1999). "Changing Forms of Federalism and Party Electoral Strategies: Belgium and the European Union." *Publius: The Journal of Federalism* 29 (1): 45-70.
- De Rynck, Stefaan (2005). "Regional Autonomy and Education Policy in Belgium." *Regional and Federal Studies* 15 (4): s. 485-500.
- Dunleavy, Patrick og Brendan O'Leary (1987). *Theories of the state: the politics of liberal democracy*. London: Macmillan.
- Elazar, Daniel J. (1987). *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, Alabama: University of Alabama press.
- Elazar, Daniel J. (1995). "From Statism to Federalism: A Paradigm Shift." *Publius: The Journal of Federalism* 25 (2): s. 5-18.
- Eriksen, Stein Sundstøl (2011). "Regimes, constituencies and the politics of state formation: Zimbabwe and Botswana compared." *International Political Science Review* 33 (3): s.261-278.
- Erk, Jan og Wilfried Swenden (2010). *New Directions in Federalism Studies*. London: Routledge/ECPR.
- Evans, Peter B., Dietrich Rueschemeyer og Theda Skocpol (1985). "On the road toward a More Adequate Understanding of the state." i Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer og Theda Skocpol (red.). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fitzmaurice, John (1996). *The Politics of Belgium: a unique Federalism*. London: Hurst.
- Flora, Peter, Stein Kuhnle og Derek Urwin (1999). *State formation, nation-building, and mass politics in Europe: the theory of Stein Rokkan*. Oxford: Oxford University Press.
- George, Alexander L. og Andrew Bennett (2004). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Hay, Colin, Michael Lister og David Marsh (2006). *The State: theories and issues*. Palgrave Basingstoke: Macmillan.
- Heywood, Andrew (2004). *Political theory: an introduction*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Hooghe, Liesbet (2004). "Belgium: Hollowing the Center." I Ugo M. Amoretti og Nancy G. Bermeo (red.). *Federalism and Territorial Cleavages*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Inman, Robert P. og Daniel L. Rubinfeld (1997). "Rethinking Federalism". *The Journal of Economic Perspectives* 11 (4): s.43-64.
- Jacobs, Dirk og Marc Swyngedouw (2003). "Territorial and Non-territorial Federalism in Belgium: Reform of the Brussels Capital Region, 2001." *Regional & Federal Studies* 13 (2): 127-139.
- Kahler, Miles (2002). "The State of the State in World Politics." i Ira Katznelson og Helen V. Milner (red.). *Political Science – state of the discipline*. New York: Norton.
- Kelly, Duncan (2003). *The state of the political. Conceptions of politics and the state in the thought of Max Weber, Carl Schmitt and Franz Neumann*. Oxford: Oxford University Press.
- King, Preston T. (1982). *Federalism and Federation*. London: Croom Helm.
- Levi, Margaret (2002). "The State of the Study of the State." i Ira Katznelson og Helen V. Milner (red.). *Political Science – state of the discipline*. New York: Norton.
- O'Neill, Michael (1998). "Re-imagining Belgium: New Federalism and the political management of cultural diversity." *Parliamentary Affairs* 51 (2): 241-258
- Poggi, Gianfranco (1990). *The State: Its nature, Development and Prospects*. Cambridge: Polity Press.
- Rokkan, Stein (1975). "Dimensions of State formation and nation-building: A possible paradigm for research on variations within Europe" i Charles Tilly (red.) *The Formation of Nation States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- Rudolph, Lloyd I. og Susanne Hoerber Rudolph (2010). "Federalism as state formation in India: A theory of shared and negotiated sovereignty." *International Political Science Review* 31 (5): s.553-572
- Skinner, Quentin (2011). *Staten og friheten*. Oslo: Res Publica.
- Skocpol, Theda (1985). "Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research." i Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer og Theda Skocpol (red.). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Spruyt, Hendrik (2002). "The Origins, development, and possible decline of the modern state." *Annual Review of Political Science* (5): s.127-49.
- Stepan, Alfred (1999). "Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model." *Journal of Democracy* 10 (4): s.19-34.

- Swenden, Wilfried (2002). "Asymmetric Federalism and Coalition-Making in Belgium." *Publius: The Journal of Federalism* 32 (3): 67-88
- Swenden, Wilfried og Maarten Theo Jans (2006). "Will it stay or will it go? Federalism and the sustainability of Belgium." *West European Politics*, 29 (5): 877-894
- Vu, Tuong (2010). "Studying the State through State formation." *World politics* 62 (1): s. 148-175.
- Weber, Max, Guenther Roth (red.) og Claus Wittich (red.) (1978). *Economy and Society: An Outline of Interpretative Sociology*. Berkley, California: University of California Press.
- Watts, Ronald (2001a) "Introduction: federalism in an era of globalization." *International Social Science Journal* 53 (167): s 9-12
- Watts, Ronald (2001b) "Models of federal power sharing." *International Social Science Journal* 53 (167): s.23-32
- Whimster, Sam (red.) (2004). *The essential Weber – a reader*. London: Routledge.
- Wibbels, Erik (2006). "Madison in Baghdad? Decentralization and Federalism in Comparative Politics". *Annual Review of Political Science* (9): 165-188