Er zijn meerdere wegen die naar Brussel leiden

Strategie en doelbereiking van Nederlandse provincies in Europa

Marcel Kiers

Promotiecommissie

Prof. dr. S.A.H. Denters (promotor)	Universiteit Twente
Prof. dr. R.A. Wessel (promotor)	Universiteit Twente
Prof. dr. K.I. Oudenhoven-van der Zee	Universiteit Twente
Prof. dr. M.J.G.J.A. Boogers	Universiteit Twente
Prof. dr. N.S. Groenendijk	Universiteit Twente
Prof. dr. S.B.M. Princen	Universiteit Utrecht
Prof. dr. H. Reynaert	Universiteit Gent
Prof. dr. T. A. J. Toonen	Technische Universiteit Delft

Er zijn meerdere wegen die naar Brussel leiden

Strategie en doelbereiking van Nederlandse provincies in Europa

ISBN 90-365-3610-3

Geprint door Ipskamp Drukkers BV, Enschede

Copyright ©Marcel Kiers

Niets uit deze uitgave mag op enigerlei wijze openbaar worden gemaakt en/of vermenigvuldigd zonder voorafgaande toestemming van de auteur.

ER ZIJN MEERDERE WEGEN DIE NAAR BRUSSEL LEIDEN

STRATEGIE EN DOELBEREIKING VAN NEDERLANDSE PROVINCIES IN EUROPA

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van
de graad van doctor aan de Universiteit Twente,
op gezag van de rector magnificus,
prof. dr. H. Brinksma,
volgens besluit van het College voor Promoties
in het openbaar te verdedigen
op 14 februari 2014 om 14:45 uur
door
Jans Marcel Kiers
geboren op 27 oktober 1972
te Beilen

Dit proefschrift is goedgekeurd door

Prof. dr. S.A.H. Deters (promotor)

Prof. dr. R.A. Wessel (promotor)

Voorwoord

Het is af! Na al het nadenken, overleggen, schrijven, weggooien en opnieuw schrijven ligt het eindresultaat er eindelijk. Maar het schrijven van dit proefschrift was niet gelukt zonder de hulp van anderen. Daarom wil ik in dit voorwoord een aantal mensen bedanken.

Allereerst gaat mijn dank uit naar mijn promotors Bas Denters en Ramses Wessel. Bedankt voor de tijd die jullie in het lezen van de teksten hebben gestoken en voor het geven van waardevolle suggesties waarmee ik telkens weer een stap dichterbij het eindresultaat kon komen. Onze overleggen verliepen, zonder uitzondering, altijd in een goede sfeer. Ook bij het bespreken van de ingewikkelde inhoudelijke dilemma's was er altijd ruimte om te lachen en om de lol in het onderzoek te blijven houden. Na een bespreking kon ik elke keer weer met nieuwe energie aan de slag. Een bijzondere ervaring, dank daarvoor!

Een speciaal woord van dank ben ik ook verschuldigd aan de mensen die ik heb mogen interviewen en die mij hebben voorzien van de informatie voor de casestudies: Beate Arends, Rob van Eijkeren, Paul van Engelen, Rob Engelsman, Joyce Klink, Milos Labovic, Regina Schim van der Loef en Dick Michel. Zonder jullie bijdrage was dit proefschrift niet mogelijk geweest! De gastvrijheid van het Huis van de Nederlandse Provincies is me bijgebleven. Ik hoop dat de provincies de meerwaarde van dit Huis en haar medewerkers (blijven) waarderen en benutten.

Herwig Reynaert wil ik bedanken voor zijn interesse in mijn onderzoek en voor de uitnodiging om mijn bevindingen te presenteren op de PSA-conferentie in Cardiff. Dat was een leuke en leerzame ervaring. En mede dankzij de gastvrijheid van de vakgenoten uit Gent (Tom Verhelst en Eline van Bever) kijk ik met plezier terug op de conferentie. Leuk om er in Manchester weer bij te mogen zijn!

Dank aan iedereen uit mijn familie, schoonfamilie en vriendenkring voor de getoonde belangstelling. Speciaal dank daarbij aan Ger Mastenbroek, die altijd even belde als ik weer eens een overleg met de promotors had gehad. En die, los van het proefschrift en de voortgang, ook zo nu en dan even vroeg of ik het zelf ook nog allemaal vol kon houden. Bedankt daarvoor!

De ruimte en flexibiliteit die ik kreeg van de gemeenten Assen en Emmen heb zeer op prijs gesteld. Promoveren naast een 'gewone' baan is al zwaar genoeg. Het is dan fijn om dan enige ruimte te krijgen bij het inplannen van de werkweek. Dank aan de collega's van deze twee mooie gemeenten.

Linde en Amy: toen ik begon aan deze promotie waren jullie nog niet geboren. Dat jullie nu inmiddels allebei lekker door het huis rennen bewijst maar weer dat promoveren en papa worden prima samen gaan. Na een paar uur schrijven en piekeren achter de pc op zolder, was het altijd een welkome onderbreking als jullie kwamen buurten en mijn studiehoekje veranderden in een gezellige speelplek. Jullie zijn echt twee hele speciale meiden!

Bonnie: voor jou het laatste dankwoord en ook het meest belangrijke. Zonder jou was dit proefschrift er zeker niet geweest. Na een paar jaar met het idee rondgelopen te hebben om te promoveren gaf jij me de motivatie om er eindelijk maar eens echt werk van te maken. Je hebt vaak de meiden onder je hoede genomen zodat ik dan tijd vrij kon maken om aan mijn boek te werken. Fijn dat je altijd bereid was mee te denken over de teksten. Maar daarnaast is het ook altijd geweldig om met jou te kletsen over alle leuke plannen voor de toekomst. In dit proefschrift staan een aantal citaten. De eerste daarvan is speciaal voor jou:

I just wanna be where you are.

(Pigeon Detectives, 2013)

Gebruikte afkortingen

BNC	Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen
Commissie	Europese Commissie
CdK	Commissaris van de Koning
CEMR	Council of European Municipalities and Regions
COREPER	Comité van Permanente Vertegenwoordigers
CPMR	Conference for Peripheral Maritime Regions of Europe
CvdR	Comité van de Regio's
DG	Directoraat Generaal
DG Regio	Directoraat Generaal voor Regionaal Beleid
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EESC	Europees Economisch en Sociaal Comité
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EG	Europese Gemeenschap
ENVI	Europees Parlement - Commissie Milieubeheer, Volksgezondheid en Voedselveiligheid
EP	Europees Parlement
EPRO	Environment Platform for Regional Offices
ESF	Europees Sociaal Fonds
EU	Europese Unie
HNP	Huis van de Nederlandse Provincies
IBD	Interbestuurlijk Dossierteam
IPO	Interprovinciaal Overleg
MFR	Meerjarig Financieel Raamwerk
PV	Permanente Vertegenwoordiging
Raad	Raad van de Europese Unie
RBB	Raad voor het Binnenlands Bestuur
ROB	Raad voor het Openbaar Bestuur
SNN	Samenwerkingsverband Noord-Nederland
VBBE	Verbindingsbureau Brussel-Europa
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VWEU	Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie

Inhoudsopgave

Voorwoord	v
Gebruikte afkortingen.....	vii
Hoofdstuk 1 – Regio's als drager van de Europese samenwerking.....	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Belangen en wederzijdse afhankelijkheid	2
1.2.1 Inleiding	2
1.2.2 Belangen van de EU	3
1.2.3 Belangen van de provincies	6
1.3 Onderlinge verhoudingen en invloedskanalen	8
1.3.1 Inleiding	8
1.3.2 Het Europa van de regio's	9
1.3.3 De relatie tussen Rijk en provincies.....	12
1.3.4 De rol van de koepelorganisatie	14
1.4 Positionering van het onderzoek	16
1.5 Onderzoeksvraag	18
1.6 Leeswijzer	19
Hoofdstuk 2 – Het theoretische fundament.....	21
2.1 Inleiding	21
2.2 De basis: macht, invloed en doelbereiking	22
2.3 Hulpbronnen	23
2.3.1 Soorten hulpbronnen	23
2.3.2 Hulpbronnen en afhankelijkheidsrelaties.....	25
2.3.3 Toegang en tijd	26
2.4 Venue shopping.....	27
2.5 Structuur van het onderzoek: action arena's.....	30
2.6 De wetgevingsprocedure	37
2.6.1 Toelichting op de wetgevingsprocedure	37
2.6.2 De gewone wetgevingsprocedure	38
2.6.3 Het belang van de rechtsbasis	42
2.7 Schematisering	42
2.8 Toelichting op de actoren.....	46
2.9 Te onderzoeken condities	50
2.10 Operationalisering condities	52
2.11 Vervolg	60

Hoofdstuk 3 – Onderzoeksmethode	61
3.1 Inleiding	61
3.2 Casestudies	62
3.2 Geldigheid en betrouwbaarheid	63
3.2.1 Inleiding	63
3.2.2 Interne geldigheid	64
3.2.3 Externe geldigheid	66
3.2.4 Betrouwbaarheid	67
3.3 Cases, selectie en uitvoering	67
3.3.1 Aantal en type cases	67
3.3.2 Het verzamelen van de data	70
3.4 Het analyseren van de data	71
3.5 Tot slot	74
 Hoofdstuk 4 – Case Luchtkwaliteit	 75
4.1 Inleiding	75
4.1.1 De problematiek	75
4.1.2 Het Interbestuurlijk Dossierteam	76
4.1.3 Toelichting op de grenswaarden voor fijnstof	78
4.2 Hoofddoel	78
4.3 De gevolgde procedure	78
4.4 Bereiking hoofddoel	79
4.5 Chronologisch overzicht invloeds pogingen	79
4.6 Analyse deelinvloeds pogingen en schematisering	88
4.7 Te onderzoeken condities	91
4.7.1 Inleiding	91
4.7.2 De beschikbaarheid van action arena's	94
4.7.3 De beschikbaarheid van invloedsmomenten binnen de action arena	96
4.7.4 De beschikbaarheid van handelingsopties binnen de action arena	98
4.8 Conclusies	104
 Hoofdstuk 5 – Case Structuurfondsen	 107
5.1 Inleiding	107
5.2 Hoofddoel	108
5.3 De gevolgde procedure	109
5.4 Bereiking hoofddoel	109
5.5 Chronologisch overzicht invloeds pogingen	110
5.6 Analyse deelinvloeds pogingen en schematisering	116
5.7 Te onderzoeken condities	119
5.7.1 De beschikbaarheid van action arena's	119

5.7.2 De beschikbaarheid van invloedsmomenten binnen de action arena	121
5.7.3 De beschikbaarheid van handelingsopties binnen de action arena	122
5.8 Conclusies	126
 Hoofdstuk 6 – Case Emissierechten	 129
6.1 Inleiding	129
6.1.1 Handel in emissierechten	129
6.1.2 Het voorstel van de Commissie	130
6.1.3 De start van het beïnvloedingsproces	130
6.2 Hoofddoel	131
6.3 De gevolgde procedure	131
6.4 Bereiking van het hoofddoel	132
6.5 Chronologisch overzicht invloeds pogingen	133
6.6 Analyse deelinvloeds pogingen en schematisering.....	139
6.7 Te onderzoeken condities	142
6.7.1 De beschikbaarheid van action arena's	142
6.7.2 De beschikbaarheid van invloedsmomenten binnen de action arena	144
6.7.3 De beschikbaarheid van handelingsopties binnen de action arena	145
6.8 Conclusies	149
 Hoofdstuk 7 – Grensoverstijgende Samenwerking.....	 153
7.1 Inleiding	153
7.2 Hoofddoel	154
7.3 De gevolgde procedure	155
7.4 Bereiking van het hoofddoel	155
7.5 Chronologisch overzicht invloeds pogingen	155
7.6 Analyse deelinvloeds pogingen en schematisering.....	157
7.7 Te onderzoeken condities	159
7.7.1 De beschikbaarheid van action arena's	159
7.7.2 De beschikbaarheid van invloedsmomenten binnen de action arena	160
7.7.3 De beschikbaarheid van handelingsopties binnen de action arena	161
7.8 Conclusies	162
 Hoofdstuk 8 - Conclusies	 165
8.1 Inleiding	165
8.2 Beantwoording onderzoeksvraag	167
8.2.1 Stap 1: het waar, wanneer en hoe	167
8.2.2 Ten aanzien van het 'waar'	168
8.2.3 Ten aanzien van het 'wanneer'	170
8.2.4 Ten aanzien van het 'hoe'	172
8.2.5 Beantwoording onderzoeksvraag	176

8.3 Tot slot..... 183

Samenvatting Nederlands 185

English abstract 203

Literatuurlijst..... 219

Bijlage 1 – Overzicht van informanten 227

Bijlage 2 - Vragenlijst 229

Curriculum Vitae..... 231

Hoofdstuk 1 – Regio's als drager van de Europese samenwerking

‘Eind 2011 staat Europa in de belangstelling op een manier die niet eerder gezien is. Zelfs het voortbestaan van de na de Tweede Wereldoorlog opgebouwde Europese Unie staat ter discussie. Dat dit unieke project ons vele jaren van welzijn, welvaart en vrede heeft gebracht, lijkt te worden vergeten nu een financiële en economische crisis vooral de Westerse economieën heeft getroffen.’ (Regio Randstad, 2011)

1.1 Inleiding

Terwijl lidstaten, tegen de achtergrond van de financiële crisis, debatteren over het voortbestaan van de Europese Unie (EU), stappen de Randstadprovincies naar voren om te wijzen op de verworvenheden van de EU.¹ In 1958, bij de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG), had men een dergelijk scenario waarschijnlijk niet voorspeld. Het zetten van de eerste stappen op weg naar Europese samenwerking was een aangelegenheid op het schaalniveau van nationale overheden. De beleidsagenda richtte zich op uitbreiden van de economische samenwerking van de lidstaten. Het begrip *regio* komt dan ook niet voor in het oprichtingsverdrag van de EEG.²

Sinds de eerste stappen in de Europese samenwerking is de wereld sterk veranderd. Het Europa van nu is niet meer alleen een aangelegenheid van de lidstaten. De EU geeft daarbij zelf aan dat zij meer is dan het gezamenlijke beleid van de lidstaten en dat het regionaal beleid de concurrentiepositie van Europese economie als geheel versterkt (Europese Unie, 2008, p. 4). Het openingscitaat van deze paragraaf gaat nog een stap verder: een regio als voorvechter van de samenwerking binnen de EU. Het draait dan niet meer om lidstaten die het Europese beleid uitvoeren, vertalen en dwingend opleggen aan de regio's. Het draait dan om regio's die hun eigen belangen behartigen in Brussel en die de lidstaten wijzen op de voordelen van samenwerking binnen de EU.

Tegen deze achtergrond is dit onderzoek gesitueerd. Er wordt daarbij gekeken naar

---

¹ Onder Randstadprovincies wordt hier verstaan: de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland die hun krachten bundelen in het samenwerkingsverband Regio Randstad.

² Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, ook wel bekend als het Verdrag van Rome. Ondertekend door België, Nederland, Luxemburg, (voormalig) West-Duitsland, Frankrijk en Italië. Dit verdrag trad in effect op 1 januari 1958.

de betekenis van de gewijzigde verhoudingen in het Nederlands openbaar bestuur onder invloed van de Europeanisering. Meer in het bijzonder richt het onderzoek zich op de wijze waarop het middenbestuur opereert in het huidige speelveld. De twee kernvragen van dit onderzoek luiden daarom als volgt: hoe manifesteren zich provincies, als representanten van het Nederlandse middenbestuur, binnen Europa? En: in hoeverre slagen provincies er in binnen de huidige bestuurlijke verhoudingen hun belangen adequaat te behartigen?³

In dit eerste hoofdstuk wordt de relatie tussen de EU en de provincies verder toegelicht. Het draait daarbij om de vraag waardoor deze partijen elkaar weten te vinden en wat dat betekent voor de onderlinge verhoudingen. Na deze beschouwing wordt toegewerkt naar het formuleren van de onderzoeksvragen en de positionering van dit onderzoek binnen het grotere geheel van de bestaande kennis.

1.2 Belangen en wederzijdse afhankelijkheid

1.2.1 Inleiding

De EU en de provincies onderhouden in toenemende mate directe onderlinge relaties. Vanuit beide organisaties worden initiatieven ondernomen om deze contacten tot stand te brengen en verder uit te bouwen. Vanuit de EU wordt bijvoorbeeld via een eigen directoraat-generaal Regionaal Beleid ingezet op het investeren in regionale projecten. Daarbij wordt aangegeven dat partnerschap met regionale en lokale gemeenschappen nodig is om de problemen op te lossen die spelen op Europees niveau (Europese Unie, 2008, p. 1).

Dat een dergelijk partnerschap ook daadwerkelijk vorm heeft gekregen wordt geconstateerd door het Comité van de Regio's: *'Over the past few years, significant progress has been made in promoting the involvement of local and regional authorities in the European Union decision-making process'* (Committee of the Regions, 2005). Vanuit de provincies uit zich de betrokkenheid bij de Europese besluitvorming onder meer in de vorm van een eigen belangenvertegenwoordiging in Brussel. Provincies achten de directe interactie met de Europese instellingen van een dusdanig belang dat zij

---

³ Er wordt hierbij gekozen om te werken vanuit het gezichtspunt van de Nederlandse provincies omdat deze als middenbestuur het beste kunnen worden gezien als Europese regionale spelers. Hierbij

wordt opgemerkt dat ook de zogenaamde Stadsregio's een vorm van middenbestuur zijn. De provincies kennen echter een eigen direct gekozen volksvertegenwoordiging en een bredere regionale rol, zowel qua bestuurlijke thematiek als ook qua grondgebied dat men bestrijkt. Dit zijn redenen om het onderzoek uit te voeren vanuit het gezichtspunt van de provincies.

zelf actief communicatie-kanalen opzetten om aan deze interactie vorm te geven (Huis van de Nederlandse Provincies, 2012).⁴

De toenemende contacten tussen EU en provincies houden verband met de belangen die de beide organisaties hebben. Provincies zullen uiteindelijk alleen hun invloedspogingen ondernemen als zij een belang hebben om dat te doen. Aan de andere kant zal er vanuit de EU een belang moeten zijn dat leidt tot het ontvankelijk zijn voor invloedspogingen van provincies. Het gaat dus om een situatie waarbij EU en provincies een bepaalde afhankelijkheid van elkaar hebben. Deze afhankelijkheidsverhouding vormt de basis voor de invloedspogingen die provincies ondernemen. Zie ook Toonen en Hendriks, die wijzen op het belang van wederzijdse afhankelijkheden (Toonen & Hendriks, 1998). In deze paragraaf zal hier verder op orden ingegaan. Daartoe wordt in beeld gebracht welke belangen ervoor zorgen dat de afhankelijkheidsrelatie is ontstaan.

1.2.2 Belangen van de EU

De EU kent een actief beleid ten aanzien van de betrokkenheid van regio's bij de Europese besluitvorming. Dit beleid is er op gericht onderlinge welvaartsverschillen tussen regio's te verkleinen om zo te komen tot een grotere solidariteit tussen volkeren in Europa (Europese Unie, 2004, p. 3).⁵ Regionaal beleid is als portefeuille ondergebracht bij een lid van de Europese Commissie en een groot deel van de EU-begroting is uitgetrokken voor de realisatie van de gestelde doelen ten aanzien van regionaal beleid.⁶ De EU verwoordt haar streven als volgt:

'Het Europees regionaal beleid brengt de solidariteit tussen volkeren in Europa in de praktijk. Versterken van de economische, sociale en territoriale samenhang door ongelijke ontwikkeling tussen regio's te verminderen, is een fundamentele doelstelling van de EU en is vastgelegd in haar verdrag. De financiële middelen om deze doelstelling te behalen zijn goed voor meer dan een derde van de EU-begroting tussen 2007 en 2013'. (Europese Unie, 2008)

---

⁴ De twaalf Nederlandse provincies en het Interprovinciaal Overleg (IPO) stichtten in 2000 het Huis van de Nederlandse Provincies (HNP) in Brussel. Het HNP vervult als vooruitgeschoven post een signalerende functie en is een platform voor de gezamenlijke belangenbehartiging van de provincies en het IPO in Brussel.

⁵ De EU geeft aan: *'Het Europees regionaal beleid is gericht op de bevordering van de solidariteit. In het kader van dit beleid wordt meer dan een derde van de begroting van de Europese Unie ingezet om de verschillen in ontwikkeling tussen de regio's en de welvaarts kloof tussen de burgers te verkleinen. De Unie wil met dit beleid achtergebleven regio's helpen hun achterstand in te halen.'*

⁶ Voor de periode 2010 – 2014 betreft het Eurocommissaris Hahn.

Om de regionale ontwikkelingen financieel te ondersteunen maakt de Europese Unie gebruik van zogenaamde *structuurfondsen*. Er bestaan drie structuurfondsen die betrekking hebben op specifieke thema's. De volgende fondsen worden onderscheiden:

- Het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) is er voor programma's voor algemene infrastructuur, innovatie en investeringen.
- Het Europees Sociaal Fonds (ESF) betaalt mee aan beroepsopleidingen, programma's voor werkzoekenden en werkgelegenheidsprojecten.
- Het Cohesiefonds dekt de kosten van milieu- en transportinfrastructuur en de ontwikkeling van duurzame energie. Deze steun is er voor vijftien landen waar de levensstandaard onder 90% van het EU-gemiddelde ligt.⁷

Niet alleen de ideologische doelstelling ten aanzien van solidariteit is een reden waarom de EU interesse toont in de regio's. Er zijn ook praktische redenen die er aan bijdragen dat de EU ontvankelijk is voor de invloeds pogingen van regio's. Meer zicht op deze praktische redenen ontstaat bijvoorbeeld door het onderzoek van Koeppl (2001). In zijn onderzoek naar de acceptatie van lobbyactiviteiten richting de Europese Commissie geeft Koeppl aan dat de inbreng van lokale en regionale lobbypartijen voor de EU van belang is omdat deze inbreng het draagvlak voor het Europese beleid vergroot. Koeppl constateert daarbij dat contacten met lobbypartijen vaak worden gelegd vanuit de Europese Commissie zelf. Dit regionale draagvlak is voor de Europese instellingen van belang omdat Europese besluitvorming vaak regionaal een grotere invloed heeft dan landelijk. Het subsidiëren van bepaalde bedrijfssegmenten zoals landbouw of technologische innovaties zal voornamelijk een regionaal effect hebben. Het hebben van regionaal draagvlak voordat de maatregelen via de nationale overheid tot uitvoering wordt gebracht is daarmee van wezenlijk belang voor de EU. De EU zoekt dus naar een zo groot mogelijk draagvlak (acceptatieniveau) van de regionale spelers.

In dit verband merkt Weatherill (2005) op dat de grootte van de regio's van belang is.

Bij de beschouwing of de EU het zich kan veroorloven om blind te zijn voor regionale belangen, stelt Weatherill de volgende retorische vraag die de situatie goed illustreert:

---

⁷ http://europa.eu/pol/reg/index_nl.htm. Geraadpleegd op 30 december 2012.

'And yet is it really feasible or sensible for the EU to remain blind to a situation in which Nordrhein-Westfalen possesses a larger population than 18 of the 25 Member States? Can it be right simply to shrug this off as purely an internal German issue?' (Weatherill & Bernitz, 2005, p. 3)

Regionale belangen kunnen een omvang hebben (uitgaande van het aantal inwoners van de regio) die het belang van een groot deel van de lidstaten overtreft. De verschillen binnen Europa in dit opzicht zijn groot. Nordrhein-Westfalen telt ongeveer 18 miljoen inwoners, terwijl een regio als Norrbotten (in het noorden van Zweden) 250.000 inwoners heeft. De Nederlandse Randstadregio's tellen samen een inwonersaantal van ongeveer 7 miljoen hetgeen vergelijkbaar is met het inwonersaantal van Bulgarije. Hoewel een hoog inwonersaantal niet per definitie hoeft te leiden tot aandacht vanuit de EU voor de regionale belangen, is het punt van Weatherill duidelijk: sommige regionale belangen treffen dermate veel mensen dat de EU zich zal moeten afvragen in hoeverre de belangen kunnen worden behandeld als regionale belangen binnen de grenzen van een lidstaat in plaats van regionale belangen binnen de grenzen van Europa.

Voor de Europese instellingen heeft de regionale impact van beleid nog een andere consequentie: de uitwerking van Europees beleid heeft vaak per regio een ander effect. Als de milieueisen ten aanzien van de uitstoot van schadelijke stoffen door verkeer worden aangescherpt dan is het aannemelijk dat de Randstad haar landelijk afgesproken bouwopgave eerder bedreigd ziet worden dan de drie noordelijke provincies. Voor de Europese instellingen (zowel de beleidsmakers als de beslissers) is het van belang zicht te hebben op de wijze waarop regio's zullen reageren op nieuwe Europese maatregelen. Per regio moet worden bepaald wat het draagvlak is (of juist het gebrek daar aan) dat zij kunnen verwachten bij nieuw beleid en daaropvolgende besluitvorming.

Naast het aspect van draagvlak zal de EU ook afhankelijk zijn van regio's als het gaat om de uitvoering van nieuw beleid. De EU beschikt over een relatief kleine uitvoeringsorganisatie en zal daarom op dit punt afhankelijk zijn van lidstaten. De EU probeert bij deze wederzijdse afhankelijkheid te voorkomen dat het beeld ontstaat van een dominant Europa dat wil bepalen wat er in de regio's gebeurt.

In de communicatie van de EU over haar regionale beleid is aangegeven dat het regionale beleid niet van boven wordt opgelegd, maar gedecentraliseerd wordt uitgevoerd op basis van samenwerkingsverbanden waarbinnen de verantwoordelijkheden zijn verdeeld en concrete projecten ter plaatse worden

beheerd. (Europese Unie, 2004, p. 3). Op deze wijze is er een wederzijdse afhankelijkheid ontstaan: draagvlak en uitvoeringsorganisatie tegenover invloed op beleid en besluiten. Coen merkt hierbij op dat dit vooral in de EU speelt (Coen, 2007a, p. 2). In een situatie dat 15.000 EU-medewerkers en officials te maken hebben met 20.000 belangenvertegenwoordigers is het ontstaan van een dergelijke *resource dependency* een logisch gevolg.

Naast de reeds genoemde argumenten voor de belangstelling die de EU toont in regio's, stelt Koeppl in zijn analyse ook vast dat lobbyen mogelijk steeds meer wordt geaccepteerd omdat het een bijdrage levert aan het voorkomen van bureaucratische fouten (Koeppl, 2001, p. 74). Dit punt is in feite een onderdeel van het reeds genoemde argument dat de EU een relatief kleine uitvoeringsorganisatie heeft en daardoor voor de uitvoering van haar beleid afhankelijk is van de lidstaten en bijbehorende regio's. Naast de beleidsuitvoering zelf is de EU ook voor wat betreft een zorgvuldige voorbereiding van de beleidsuitvoering afhankelijk van regionale spelers. Dit beeld wordt bevestigd door een publicatie van het Comité van de Regio's (meer informatie over dit Comité volgt in paragraaf 1.5). In een analyse van de regionale betrokkenheid bij Europese beleidsvorming worden drie functies onderkend die het belang voor de Europese beslissers aangeven:

'Their (regional and local authorities) involvement in Community policy making essentially fulfils three functions: first, it provides decision-makers with the expertise they would otherwise be deprived of (by expressing the needs of the local communities these bodies represent); second, by bringing the content of these decision more closely into line with the needs of these communities, it makes them more inclined to execute and implement the decisions; and finally, it makes up for the loss of power normally experienced by these communities as a result of the European integration process.' (Committee of the Regions, 2005, p. 1)

1.2.3 Belangen van de provincies

Volgens De Lange ligt het belang van het beleid van de Europese Unie voor decentrale overheden op de gebieden *subsidies* en *wetgeving* (Lange, 1993).⁸ Dit zijn in theorie de gebieden waarbinnen provincies via invloedspogingen proberen de besluitvorming te beïnvloeden. In de praktijk ligt de nadruk op subsidies. De

---

⁸ De Lange geeft in zijn beschrijving nog een derde belang aan, namelijk de positie van de regio. Dit is echter een afgeleid belang waar de EU niet op zichzelf een besluit over neemt. Invloedsactiviteiten van provincies zullen in essentie zijn gericht op subsidies of wetgeving.

afhankelijkheidsrelatie met de EU is voornamelijk een relatie van financieel-economische aard. De reden hiervoor ligt in de keuze van de EU om haar regionale doelstellingen na te streven door het inzetten van de structuurfondsen. Deze inzet van financiële middelen is dominant aanwezig waardoor het belang dat regio's kunnen hebben om nieuwe wetgeving te beïnvloeden slechts op de achtergrond een rol speelt.

Provincies reageren vooral op de aanwezigheid van subsidiemogelijkheden binnen de structuurfondsen. Zij doen dat door actieplannen op te stellen. In deze actieplannen zetten provincies (meestal in samenwerkingsverbanden) uiteen hoe met Europese gelden de regionale economie een impuls gegeven kan worden.

Interessant is dat binnen deze afhankelijkheidsrelatie de doelstellingen van beide organisaties sterk verschillen. Vanuit de EU wordt gestreefd de welvaartsverschillen tussen regio's te verkleinen. Vanuit de provincies gezien ligt de nadruk op het versterken van de eigen regionale economie, ook als die naar de maatstaven van de EU relatief bepaald niet slecht hoeft te zijn. Zo formuleert de Randstad de volgende ambitie:

'De Randstad moet binnen enkele jaren weer tot de economische top vijf van Europa's grootstedelijke regio's behoren. Dat is de ambitie van de steden Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht, en de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland.' (Management Autoriteit van Kansen voor West, 2008, p. 4)⁹

Niet alleen in de Randstad is het versterken van de regionale economie de beweegreden om de interactie met de EU aan te gaan. Ook de samenwerkingsverbanden in Noord-, Oost- en Zuid-Nederland geven aan het versterken van de eigen regionale economie te zien als het doel dat wordt nagestreefd in de Europese arena. Zij verwoorden dat als volgt:

Noord: 'Het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN) heeft als doel de economische positie van Noord-Nederland te versterken.' (SNN, 2010, p. 7)

---

⁹ Kansen voor West is een geïntegreerd programma voor Landsdeel West. Het omvat het grondgebied van de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland. De Management Autoriteit is verantwoordelijk voor de uitvoering van en de dagelijkse leiding over het programma.

Oost: '... in 2010 heeft het GO-programma laten zien een belangrijk instrument te zijn in de regionaal-economische structuurversterking van Oost-Nederland.' (Oost-Nederland, 2010)

Zuid: 'In dit document zijn de strategie, prioriteiten en organisatie opgenomen voor de verdere ontwikkeling van Zuid-Nederland tot een dynamische kenniseconomie.' (Provincies Limburg, Noord-Brabant en Zeeland, 2007)

Uit de collegeprogramma's van sommige provincies blijkt dat men soms de betrokkenheid bij de EU in een breder kader ziet dan alleen financieel-economisch. Aspecten die dan worden genoemd zijn cultuurhistorisch van aard (provincie Groningen) of waterbeheer (provincie Noord-Holland). De provincie Zuid-Holland geeft daarnaast aan als onderdeel van handelsmissies ook democratische waarden en mensenrechten te willen uitdragen. Naast deze verbreding van het denkkader bevinden sommige provincies zich juist in een fase van beperking van de Europese factor. De provincie Flevoland houdt rekening met een kleiner wordend Europees programma voor de regio en de provincie Limburg geeft aan haar inzet sober en doelmatig te organiseren. Provincies delen dus de belangen op financieel-economisch gebied, maar kennen onderling verschillen in de visie die zij hebben op de mogelijkheden die Europa biedt. Uiteindelijk zal zich de bestuurlijke doelstelling vertalen in ambtelijke inzet. Per provincie is daarmee een verschil aanwezig in de mate waarin hulpbronnen worden vrijgemaakt om de Europese beleids- en besluitvorming te beïnvloeden.

1.3 Onderlinge verhoudingen en invloedskanalen

1.3.1 Inleiding

In de voorgaande paragraaf is uiteengezet welk belangen er ten grondslag liggen aan de afhankelijkheidsrelatie die er is tussen de EU en de provincies. Deze afhankelijkheidsrelatie zorgt ervoor dat er bij beide partijen de behoefte ontstaat om de eigen belangen te behartigen en hier onderling de interactie over aan te gaan. Dat deze interactie rechtstreeks tot stand komt tussen provincies en Europese instellingen is geen vanzelfsprekendheid. Het is immers de nationale regering die verantwoordelijk en bevoegd is om de buitenlandse betrekkingen te onderhouden (Hoetjes, 2000, p. 17).¹⁰ Voor de Rijksoverheid hoeven directe contacten tussen EU en provincies niet gelijk een bedreiging te betekenen voor

---

¹⁰ Hoetjes (2000) verwijst hierbij naar de Grondwet. Relevant in dit opzicht is ook het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, Artikel 3, lid 1b waarin wordt gesteld dat de buitenlandse betrekkingen aangelegenheid zijn voor het Koninkrijk.

haar primaat ten aanzien van het onderhouden van de internationale betrekkingen. Dit zal afhangen van een eventueel spanningsveld tussen de nationale en de provinciale belangen.

In deze paragraaf wordt ingegaan op de aanwezige communicatielijnen en de onderlinge verhoudingen tussen EU, Rijksoverheid en provincies. Deze paragraaf schetst daarmee de context die mede bepalend is voor de strategische keuzes die provincies maken ten aanzien van de keuze voor invloedskanalen.

1.3.2 Het Europa van de regio's

In 1958 tekenden zes landen het Verdrag tot de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG). Met de ondertekening van dit zogenoemde 'Verdrag van Rome' zette men in op vergaande samenwerking op economisch gebied. Het Verdrag van Rome betekende een uitbreiding van de samenwerking tussen de landen op economisch gebied. Het doel van de EEG was om een interne markt te creëren en te zorgen voor stabiele onderlinge verhoudingen. Het streven was om onderlinge welvaartsverschillen te verkleinen via het harmoniseren van economische activiteiten. Het verdrag maakt niet duidelijk of deze harmonisatie zich alleen op nationaal niveau afspeelt of dat wellicht ook harmonisatie op regionaal niveau onderdeel uitmaakt van het streven (Breuer, 2011, p. 91). De rol van regionale overheden komt hierbij dus niet expliciet naar voren. Toch voerde de EEG destijds wel al economisch beleid dat een regionale impact kon hebben. Neem bijvoorbeeld het ingestelde Europees Sociaal Fonds. Het doel van dit fonds was om de mobiliteit van werknemers binnen de gemeenschappelijke markt te verbeteren. Een dergelijke doelstelling heeft niet alleen impact op de lidstaten zelf, maar zal ook regionale invloed hebben. Tussen regio's zal immers de samenstelling van de beroepsbevolking sterk kunnen verschillen. De regio's waren daarmee wel belanghebbende, maar speelden niet of nauwelijks een rol bij de Europese beleidsbepaling. De lidstaten kenden in die tijd, op Duitsland na, geen staatsstructuur waarin regio's vanuit hun eigen wettelijke bevoegdheden invloed konden uitoefenen op de nationale inbreng in Brussel. De Duitse Länder hebben al vroeg gekozen voor een offensieve benadering van invloedsmogelijkheden in EU-verband (Toonen & Hesse, 1991 en Toonen, Raadschelders & Hendriks, 1992, p. 180).

Met de ontwikkeling van meer autonome regio's in Italië werd een kentering ingezet. In de jaren tachtig volgde met Spanje en Portugal als nieuwe lidstaten een verdere toename van het aantal landen waarbinnen de regionale overheden een bepaalde mate van autonomie kenden.

In 1986 werd de Europese Akte ondertekend door de lidstaten van de toenmalige

Europese Economische Gemeenschap (EEG). Met deze Europese Akte werden verdere stappen gezet op weg naar een volwaardige interne markt. Daarbij kwam het al aanwezige streven om welvaartsverschillen op te heffen door het steunen van regio's met een economische achterstand ook weer sterk naar voren.¹¹

In de jaren negentig zag de EEG zich genooddaakt om in haar interne procedures meer rekening te houden met de toenemende invloed van regio's op het nationale beleid van haar lidstaten. De EEG ging op zoek naar, zoals Mazey & Richardson dit beschrijven, een 'beheersbare en stabiele verzameling van interacties met stakeholders en belangengroeperingen' (Mazey & Richardson, 1993, p. 4). Dit resulteerde in een aantal aanpassingen van beleid en procedures (Committee of the Regions, 2005, pp. 9-10).

Met de ondertekening van het Verdrag van Maastricht in 1992 werd een nieuwe stap gezet met betrekking tot het Europese regionale beleid. De EEG werd hernoemd tot Europese Gemeenschap (EG) en werd onderdeel van een nieuwe Europese Unie. Het subsidiariteitsbeginsel - op basis waarvan besluiten op het juiste bestuursniveau (lidstaten of EU) dienen te worden genomen - werd formeel opgenomen in het verdrag en er kwamen meer gelden beschikbaar voor regionale doelen. Het belang voor provincies om zelf betrekkingen te onderhouden met de EU werd met deze ontwikkelingen groter. Dit had ook gevolgen voor de verhoudingen tussen de bestuurslagen binnen Nederland.

Met het toenemende belang van de provincies, geïnitieerd door de EU, was voor de nationale overheid de vraag actueel geworden of zij wellicht terug zou moeten treden binnen bepaalde beleidsvelden ten gunste van de gemeenten, provincies en regionale samenwerkingsverbanden (Vries & Wiersma, 1990, p. 29).

De inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam betekende een volgende stap in de erkenning van regionale belangen ten aanzien van Europese beleidsthema's. Het aantal beleidsthema's waarbij raadpleging van het Comité van de Regio's (CvdR) is vereist bij de besluitvorming, werd uitgebreid met vijf nieuwe thema's.¹² De daadwerkelijke invloed van het CvdR laten we hierbij in het midden. Voor een nadere beschouwing op dat punt wordt verwezen naar (Breuer, 2011, pp. 57-59). Minimaal gaf het Verdrag van Amsterdam het signaal af dat regionale

---

¹¹ Bijvoorbeeld in artikel 130a van de Europese Akte die stelt dat *'In particular the Community shall aim at reducing disparities between the various regions and the backwardness of the least-favoured regions.'*

¹² Het betreft hier de beleidsterreinen: werkgelegenheid, sociaal beleid, milieu, beroepsopleiding en vervoer.

belangen op Europees niveau in toenemende mate werden onderkend.

In 2007 werd door de lidstaten het Verdrag van Lissabon ondertekend. Pas nadat alle 27 staten het verdrag hadden geratificeerd kon het in werking treden op 1 december 2009. Het Verdrag van Lissabon bracht een aantal wijzigingen met zich mee ten aanzien van de besluitvormingsprocedures van de EU waardoor invloedsverhoudingen veranderden. Het subsidiariteitsbeginsel werd verder kracht bij gezet: het Verdrag van Lissabon geeft expliciet aan dat de Europese instellingen het beginsel in acht dienen te nemen. Daarnaast werd vastgelegd dat de Commissie, voorafgaand aan het opstellen van een initiatiefvoorstel, brede raadplegingen dient te beleggen waarbij regionale en lokale belangen in beeld worden gebracht.¹³

Deze korte beschouwing van het Europese regionale beleid geeft aan dat de EU in toenemende mate in haar formele procedures de regionale belangen een rol laat spelen. Die rol is met de bestaande afspraken vooralsnog geen medebeslissende rol. De invloed van de regio's zal via de procedures van adviserende en toetsende aard zijn. De essentie voor dit onderzoek zal met deze kanttekening niet anders worden: de ontwikkeling van de EU ten aanzien van haar regionale beleid geeft aan dat de afhankelijkheidsrelatie bij de Europese instellingen als sterk wordt ervaren. Zodanig sterk dat men, met het oog op het versterken van regionale invloedskanalen, verdragsteksten aanpast. Het concept van het *Europa van de Regio's* is sinds de jaren 1990 desondanks uit de gratie geraakt. Met de focus van de EU op de uitbreiding van de lidstaten en de ontwikkeling van de monetaire unie is de aandacht met name gericht op de lidstaten. De paradox is echter dat er, ondanks deze hernieuwde focus op de lidstaten, een groeiende activiteit van regionale actoren in Brussel is waar te nemen. Moore (2007) en Jeffery (2002) concluderen dat dit het gevolg is van het daadwerkelijk participeren van de regio's op Europees niveau. Het regionale geluid is geïnstitutionaliseerd in Brussel. Of zoals Jeffery het verwoord: het 'Europa van de regio's' is onderdeel van de werkelijkheid geworden en is genormaliseerd binnen de intergouvernementele structuur van de EU. Daarnaast is de grote variëteit aan regionale belangen en spelers van invloed op een minder prominente rol voor regionaal beleid in zijn algemeenheid. Maar specifieke aandacht voor de regionale activiteiten is gerechtvaardigd. Veranderingen binnen lidstaten geven de regio's een hernieuwd podium. Zo zullen de decentralisatie van taken van nationaal naar subnationaal niveau en verschuivingen in het politieke spectrum van invloed zijn op de kans dat regionale

---

¹³ Artikel 2 VWEU (Protocol nr. 2).

actoren de nationale overheid passeren en rechtstreeks relaties gaan onderhouden met Europese instellingen. Hernieuwde aandacht voor de regionale factor binnen Europa is daarom gerechtvaardigd (Elias, 2008).

1.3.3 De relatie tussen Rijk en provincies

Tegen de geschetste achtergrond van toenemende verstrengeling van belangen van EU en de regio's is het begrijpelijk dat regionale besturen zich nadrukkelijker zelf op het Europese platform willen manifesteren om daar adequaat hun belangen te kunnen behartigen. Maar de ontwikkeling van een *Europa van de Regio's* doorloopt een andere dynamiek dan de ontwikkeling van provincies met rechtstreekse invloed op de Europese besluitvorming.

In de jaren zeventig en tachtig fungeerden provincies als verlengstuk van de Rijksoverheid en waren ze alleen in beeld om de Europese wetgeving uit te voeren (Hoetjes, 2000, p. 19). En sindsdien is er in formeel opzicht niet veel veranderd. Afgaande op wettelijke bevoegdheden gaat de invloed van de Nederlandse decentrale overheden op het Europese beleid van de Rijksoverheid niet verder dan via het vervullen van een adviesrol (Steur, Goede & Schmeets, 2003). In de praktijk zijn er wel ontwikkelingen geweest om binnen deze formele beperkingen te komen tot een grotere betrokkenheid van de provincies bij de Europese besluitvorming. Zo heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur in 1998 een pleidooi gehouden voor een grotere decentrale betrokkenheid bij de totstandkoming van het nationale landelijke beleid rond de EU. De Raad merkte daarbij op dat op twee gebieden kan worden ingezet: een nauwe betrokkenheid van decentrale overheden bij de Nederlandse standpuntbepaling en daarnaast een directere behartiging van de eigen decentrale belangen in Brussel (Steur, 2003). Op het eerste gebied is er sindsdien wel gewerkt aan meer communicatie tussen Rijk en decentrale overheden met betrekking tot de Europese dossiers. Op het tweede gebied zijn er nog geen stappen gezet die hebben geleid tot een directe invloed van decentrale overheden in Brussel binnen de procedures die de Rijksoverheid hanteert.

In 2005 is een rapport uitgebracht door een rijkscommissie die onderzoek heeft gedaan naar de mogelijkheden om effectiviteit en efficiëntie van de interne afstemming rond Europese dossiers te vergroten (Gemengde Commissie 'Sturing EU-aangelegenheden'). Het eindrapport van deze commissie geeft een goede kernachtige omschrijving van de overlegstructuren die Nederland kent om tot afstemming te komen op Europese dossiers (Gemengde Commissie 'Sturing EU-aangelegenheden', 2005, pp. 7-12). Voor een overzicht van deze overlegstructuren wordt naar dit eindrapport verwezen. De Gemengde Commissie kwam voornamelijk met voorstellen voor veranderingen in de overlegstructuren van

overheidsinstellingen op rijksniveau. Voor wat betreft de rol van de provincies beperkt de commissie zich tot het advies dat meer overleg van belang is tussen de decentrale overheden en de Permanente Vertegenwoordiging van het Rijk.¹⁴ Met een dergelijke advies zal voor de decentrale overheden geen zicht zijn op een verandering in de overlegstructuur met de Rijksoverheid die leidt tot een meer directe vorm van invloed op de beleids- en besluitvorming in Brussel.

In 2008 is er opnieuw een vervolgstap gezet in de pogingen om tot een nauwere samenwerking te komen. In december van dat jaar is het zogenaamde 'Actieplan Europa en decentrale overheden' ondertekend door de minister van Binnenlandse Zaken, de staatsecretaris van Buitenlandse Zaken en de vertegenwoordigers van het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).¹⁵

Het actieplan heeft als doel om met een nauwere samenwerking tussen het ministerie van Binnenlandse Zaken en andere rijksdepartementen, maar ook in samenwerking met decentrale overheden, te komen tot een meer krachtig optreden van Nederland binnen Europa. Het actieplan geeft daarbij aan niet alleen vorm te willen geven aan een effectieve samenwerking op het gebied van de uitvoering van Europees beleid, maar ook in te zetten op een sterke samenwerking vroeg in het proces van de besluitvorming. Het actieplan is sterk georiënteerd op de bevordering van de belangen van de Rijksoverheid. Zo staat in plan vermeld dat het een bijdrage levert aan het realiseren van de ambities van de minister van Binnenlandse Zaken ten aanzien van Europa en wordt gesteld dat het plan moet bijdragen aan een sterke positie van de lidstaat Nederland in de coördinatie van Europees beleid (Rijk en decentrale overheden, 2008, pp. 1-2). Als het gaat om de afstemming tussen Rijk en decentrale overheden geeft het actieplan geen concrete mogelijkheden aan provincies om hun directe invloed op de Brusselse beleids- en besluitvorming te vergroten. De invloed blijft beperkt tot het mogen aangeven van de decentrale belangen. De besluitvorming over de daadwerkelijke inzet vanuit Nederland blijft een rijksaangelegenheid (Mastenbroek, Zwaan & Liefverink, 2013). We zien daarmee twee verschillende bewegingen waar provincies mee te maken

---

¹⁴ De Permanente Vertegenwoordiging (PV) bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten in Brussel en ze heeft tot taak de werkzaamheden van de Raad van de Europese Unie voor te bereiden. De PV bestaat uit ambassadeurs of plaatsvervangers daarvan. De in Brussel aanwezige PV's werken samen in het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (COREPER).

¹⁵ Het IPO en de VNG zijn de koepelorganisaties van respectievelijk provincies en gemeenten.

hebben. Enerzijds een EU die toenadering zoekt tot de provincies en mogelijkheden biedt om invloed te hebben op de Europese besluitvorming. Anderzijds een nationale overheid die de provincies voorziet van meer adviesmogelijkheden ten aanzien van haar Europese beleid, maar daarbij wel haar primaat verdedigt als het gaat om de bevoegdheid om betrekkingen te onderhouden met de EU. Het is niet verwonderlijk dat dit leidt tot een situatie waarin provincies de nationale overheid passeren als zij inschatten dat belangenvertegenwoordiging via het Rijk niet mogelijk is of niet het gewenste resultaat zal opleveren. Via eigen kanalen worden dan rechtstreeks contacten gelegd met de Europese instellingen, bijvoorbeeld via het Huis van de Nederlandse Provincies. De Rooij constateert daarbij dat de nationale overheid niet anders kan, dan daar vervolgens ruimte voor te bieden. Dit gezien de ruimte die de EU zelf biedt aan subnationale overheden om direct hun belangen in Brussel te behartigen (Rooij, 2003, p. 85). De relatie tussen Rijksoverheid en provincies is hiermee complexer geworden. Enerzijds bevinden provincies zich in de hiërarchie van de Nederlandse staatsinrichting, anderzijds zijn door de toenadering van de EU openingen ontstaan om uit deze hiërarchie te breken en zelfstandig te handelen op het Europese speelveld. Of zoals verwoord door Keating en Hooghe: *European integration signifies opportunity in that it opens up a 'second front' for regions to challenge the nation state* (Keating & Hooghe, 2006, p. 272).¹⁶

1.3.4 De rol van de koepelorganisatie

Tot zover zijn in deze inleiding de EU, de nationale overheid en de provincies aan de orde gekomen. Daarbij is beschreven binnen welke context deze overheidslagen hun belangen behartigen en welke onderlinge relaties daarbij een rol spelen. Bij die beschrijving mag de rol van de koepelorganisatie IPO niet ontbreken. In de eerste plaats vanwege de rol van het IPO binnen de standpuntbepaling van Nederland ten aanzien van wetsvoorstellen van de Europese Commissie (Commissie). Dergelijke standpunten worden voorbereid door de Interdepartementale werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).¹⁷

---

¹⁶ Waarbij vermeld dient te worden dat Keating en Hooghe aangeven dat Europese integratie ook een bedreiging kan vormen voor lokale waarden en belangen als de lokale keuzevrijheid vanuit de EU wordt beperkt.

¹⁷ De interdepartementale werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (werkgroep BNC) bereidt een eerste standpuntbepaling van Nederland in de Raad van Ministers over voorstellen van de Europese Commissie. Alle nieuwe voorstellen van de

Binnen deze werkgroep is het IPO aanwezig als belangenvertegenwoordiger van de provincies. In de tweede plaats vanwege de rol van het IPO bij het onderhouden van de directe relaties met de Europese instellingen in Brussel (via het Huis van de Nederlandse Provincies). Hoewel provincies onafhankelijk van elkaar de interactie met de Europese instellingen kunnen aangaan, wordt in de praktijk voornamelijk opgetreden in onderlinge samenwerking via het IPO. Dit levert een opmerkelijke situatie op als provincies onderling van standpunt verschillen. Bij het formuleren van de rijksinzet in de EU zullen deze verschillen geen rol kunnen spelen. De aanwezigheid van het IPO als gesprekspartner zal ervoor zorgen dat alleen breed gedragen standpunten als zwaarwegende belangen kunnen worden ingebracht. Het eerder genoemde Actieplan Europa en Decentrale overheden geeft dat ook letterlijk aan (Rijk en decentrale overheden, 2008, p. 3).

Het Europese beleid zal in een aantal gevallen niet eenzelfde uitwerking hebben op alle provincies, zoals bijvoorbeeld met betrekking tot de maritieme dossiers en het landbouwbeleid, waarbij de belangen tussen de Nederlandse provincies sterk verschillen. Binnen de huidige afstemmingssystematiek van het Rijk met het IPO zullen eventuele speerpunten van provincies niet de agenda bereiken van de Raad van de Europese Unie. Het actieplan houdt wel rekening met het feit dat decentrale overheden en het Rijk op sommige punten van mening verschillen. In de paragraaf *Agree to Disagree* geven de partijen aan dat bij meningsverschillen er ruimte moet zijn om zelfstandig te handelen (Rijk en decentrale overheden, 2008, p. 5). Daarmee wordt in het actieplan wel rekening gehouden met de mogelijkheid om zelfstandig op te treden als het Rijk en de decentrale overheden niet tot een gezamenlijk standpunt kunnen komen, maar wordt er geen werkwijze geboden voor dossiers waar niet alle provincies hetzelfde belang aan hechten. Het vergroten van de directe invloed op Europese beleids- en besluitvorming is daarmee voor provincies niet alleen een belang dat zich richt op de Europese instellingen en de nationale overheid. Provincies zullen ook los van de nationale overheid afwegen binnen welk samenwerkingsverband zij willen optreden. Bestuurlijke structuren lijken daarbij van minder belang dan vaak wordt gedacht als het gaat om het behalen van een gezamenlijk succes. Het hebben van een breedgedragen noodzaak tot samenwerking blijkt in belangrijker mate behaalde successen te verklaren (Boogers, 2013). Dit zal van invloed zijn op de wijze waarop provincies een strategische keuze maken voor het aangaan van bepaalde samenwerkingsverbanden.

Europese Commissie voor beleid en regelgeving, maar ook mededelingen van de Commissie en voorstellen van lidstaten worden aan de werkgroep BNC voorgelegd.

1.4 Positionering van het onderzoek

De context waarbinnen provincies zich manifesteren binnen Europa is de afgelopen decennia sterk veranderd. EU en provincies onderhouden directe relaties waarbij de nationale overheid niet altijd in beeld is. De EU heeft binnen het speelveld de rol gekregen van een overheidslaag waarmee onderhandeld kan worden. Provincies hebben hun belangen en proberen die belangen te behartigen door invloed uit te oefenen op de Europese besluitvorming. Daarbij worden door provincies strategische keuzes gemaakt ten aanzien van in te zetten hulpbronnen, te benutten communicatiekanalen en samenwerkingsrelaties.

In de literatuur over intergouvernementele relaties werd aanvankelijk voornamelijk gekeken naar de formele relaties binnen en tussen netwerken. In navolging van het werk van Rhodes (1996 en 1997) is onder de noemer governance veel geschreven over de wijze waarop overheden functioneren in een omgeving waar zich vele netwerken bevinden van verschillende overheidslagen en private partijen. Deze netwerkbenadering van governance wordt door Kjaer gezien als een zwak punt in het werk van Rhodes. Er worden volgens haar op deze manier overheidsstructuren uitgesloten die niet kunnen worden geclassificeerd als netwerk, bijvoorbeeld structuren ontstaan door outsourcing of structuren die functioneren op basis van hiërarchie. Kjaer pleit dan ook voor een verbreding van het begrip governance door ook te kijken naar de politieke regels die er gelden (Kjaer, 2011, pp. 104-105). Marks & Hooghe (2001) maar ook Bache (2008) sluiten aan bij deze laatste constatering en geven het belang aan van het model dat zij kwalificeren als *Multilevel Governance*. Multilevel Governance gaat dieper in op de onderlinge verticale verhoudingen en de manier waarop de partijen samen de institutionele structuur vormgeven.

Vanuit de literatuur over governance werd voornamelijk ingegaan op de specifieke relatie tussen de EU en haar lidstaten. Zie bijvoorbeeld Bache (2008), Richardson (2006) en Marks & Hooghe (2001). Ook in Nederland was deze relatie onderwerp van onderzoek, zoals bijvoorbeeld in Van Schendelen (2010) en Van Keulen (2006). Als het gaat om de wijze waarop provincies hun beïnvloeding organiseren is er beduidend minder onderzoek voorhanden. Een aantal studies gaat wel dieper in op de specifieke rol van regio's binnen Europa, bijvoorbeeld Breuer (2011), Richardson (2006), Rooij (2003), Schobben (2000), Hoetjes (2000), Jones & Keating (1995), Toonen, Raadschelders & Hendriks (1992) en Toonen & Hesse (1991). Deze studies gaan echter niet in op mogelijke relaties tussen ingezette hulpbronnen en behaalde resultaten. Verdere verdiepingsslagen zijn wel gemaakt als het gaat om de wijze

waarop regio's zich organiseren in Brussel en welke kanalen zij daarbij benutten om hun belangen voor het voetlicht te brengen. Callanan & Tatham (2013) concluderen bijvoorbeeld dat 'sterke' regio's die wetgevende bevoegdheden hebben, geneigd zijn hun invloedslijnen uit te zetten via de nationale overheid. Het passeren van de nationale overheid is daarbij alleen in beeld als terugvaloptie. Donas & Beyers (2012) leggen een relatie tussen de beschikbare welvaart, de hulpbronnen die regio's hebben en hun aanwezigheid in nationale en transregionale netwerken. Marks, Haesly & Mbaye (2010) richten zich op de vraag of regionale spelers alleen toehoorders zijn in Brussel of ook daadwerkelijk actief deelnemen aan het besluitvormingsproces. Zij concluderen dat regio's op specifieke thema's actief zijn en beschouwen de invloed van de relatie die de regio's hebben met de nationale overheid. Een andere invalshoek wordt gekozen door Heinelt & Niederhafner (2008) die hun aandacht richten op de ingangen die regio's zoeken om hun belangen te behartigen bij de Europese instellingen. Hun analyse beschouwt daartoe de regionale samenwerking binnen Eurocities en het CEMR (Council for European Municipalities and Regions).¹⁸

De hiervoor genoemde studies leveren inzicht op in de keuzes die regio's maken ten aanzien van de invloedskanalen die zij kiezen, de netwerken waarbinnen zij actief zijn en de verhouding die men heeft met de nationale overheid bij het actief optreden op Europees niveau. De studies gaan echter niet in op specifiek ondernomen invloedspogingen, de daarbij gekozen hulpbronnen en de relatie met de mate van doelbereiking. Reynaert, Steyvers en Van Bever (2009) richten zich op de Europeanisatie van lokale overheden en merken op dat nader onderzoek op dat punt nodig is:

'We have gained insight into the concept of Europeanization, but a more detailed analysis of the strategic choices regions make, the resources they use and how this is related to the extent in which intended goals are achieved is under exposed.' (Reynaert, Steyvers & Van Bever, 2009, pp. 118-119).

In deze studie beogen we in elk geval deels in deze lacune te voorzien door empirisch onderzoek te doen naar het feitelijk verloop van invloedprocessen. Dit onderzoek is erop gericht om een verdere verdiepingsslag aan te brengen binnen de bestaande wetenschappelijk kennis. Getracht wordt om inzicht te krijgen in de invloedspogingen die regionale spelers in de praktijk ondernemen binnen de

---

¹⁸ Eurocities is het netwerk van grote steden in Europa. Het CEMR kan worden gezien als een koepelorganisatie voor organisaties als het IPO en VNG.

context zoals is geschetst in dit inleidende eerste hoofdstuk. Dit inzicht wordt vervolgens gebruikt om te onderzoeken welke condities de effectiviteit van de subnationale invloeds pogingen beïnvloeden. Er wordt daarbij gekozen naar invloeds pogingen van Nederlandse provincies die als regionale spelers actief zijn in Brussel. Deze provincies verschillen onderling als het gaat om belangen en hulpbronnen, maar zijn voor wat hun institutionele inbedding binnen Nederland vergelijkbaar. Ook zullen provincies zich richten op vergelijkbare wetgevingstrajecten, waardoor met de keuze voor provincies een onderling vergelijk van invloedstrajecten mogelijk wordt.

1.5 Onderzoeksvraag

Dit onderzoek richt zich op het optreden van provincies in het geschetste Europese speelveld. Uitgaande van Nederlandse provincies die in Brussel hun belangen behartigen en invloed proberen uit te oefenen op de beleids- en besluitvorming van de Europese Unie, wordt voor dit onderzoek de volgende onderzoeksvraag gesteld:

In hoeverre heeft de manier waarop Nederlandse provincies trachten de besluitvorming van de Europese Unie te beïnvloeden effect op de doelbereiking van deze invloeds pogingen?

Het beantwoorden van de onderzoeksvraag vindt plaats in twee stappen. Als eerste stap wordt ingegaan op de keuzes die provincies maken met betrekking tot de invloeds pogingen. Het gaat daarbij om de strategische keuzes binnen de mogelijkheden die provincies hebben in termen van arena's, invloedsmomenten en de keuze van hulpbronnen. Deze stap gaat daarmee in op de vraag:

1. Waar, wanneer en hoe trachten Nederlandse provincies de besluitvorming van de Europese Unie te beïnvloeden?

Als deze eerste vraag is beantwoord kan de koppeling worden gemaakt met de doelbereiking die is gerealiseerd met de invloeds pogingen. In de tweede stap wordt ingegaan op de vraag:

2. Wat is de doelbereiking van de invloeds pogingen en in hoeverre hangt de doelbereiking samen met de keuzes die provincies maken ten aanzien van het waar, wanneer en op welke manier zij beïnvloeden?

Met het beantwoorden van de vragen die deze tweede stap met zich mee brengt wordt tevens de onderzoeksvraag beantwoord.

1.6 Leeswijzer

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden is dit proefschrift opgebouwd uit twee delen. In het eerste deel van het onderzoek wordt de theoretisch wetenschappelijke basis gelegd voor het onderzoek. Deze basis geeft inzicht in de keuzeruimte die provincies hebben. Daarnaast wordt beschouwd welke factoren van invloed zijn op de doelbereiking van invloedspogingen. Met behulp van deze theoretische basis wordt het tweede deel van het onderzoek uitgevoerd. Dit tweede deel betreft het uitvoeren van casestudies. Op deze manier wordt aan de hand van daadwerkelijk uitgevoerde invloedspogingen inzicht gegeven in de theoretisch verklarende factoren. De theorie samen met de gegevens uit de casestudies leveren de informatie die nodig is om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden.

In hoofdstuk 2 wordt de theoretische basis gelegd. Hoofdstuk 3 gaat vervolgens in op de betrouwbaarheid en geldigheid van dit onderzoek. Aan de hand van hoofdstukken 2 en 3 worden vier casestudies uitgevoerd. Deze cases staan beschreven in de hoofdstukken 4 t/m 7. Elke casestudie is voorzien van conclusies die de specifieke case betreft. In hoofdstuk 8 volgt tot slot een beschouwing van de vier cases in samenhang. Deze integrale beschouwing leidt uiteindelijk tot de beantwoording van de onderzoeksvraag.

Hoofdstuk 2 – Het theoretische fundament

'I fear German power less than I am beginning to fear German inactivity'.¹

2.1 Inleiding

In het dagelijkse spraakgebruik wordt *macht* veelal gekarakteriseerd als een negatief verschijnsel. Machthebbers worden vaak gewantrouwd en de uitoefening van hun macht dient door institutionele regels te worden beteugeld. Het bovenstaande citaat van Sikorski maakt duidelijk dat we ook op een andere manier aan kunnen kijken tegen macht. Met zijn opmerking geeft Sikorski aan het essentieel te vinden dat Duitsland haar macht gebruikt om de monetaire unie in Europa te stabiliseren. Dit werpt een interessant licht op het begrip *macht*. Het niet handelen wordt hier als een grotere bedreiging gezien dan het feit dat een actor macht bezit. Dit leidt juist tot een sterkere machtspositie, er wordt expliciet gevraagd om daadwerkelijk te handelen op basis van de aanwezige macht. Macht is in dit opzicht geen negatief verschijnsel. Integendeel, macht is dan precies wat nodig is om binnen de onderlinge afhankelijkheden van actoren een beweging op gang te brengen om tot een nieuw evenwicht van posities te komen. Niet alleen in de normatieve waardering van het verschijnsel macht zijn verschillen te onderkennen. Ook de definiëring van het begrip macht en de manier waarop dit begrip empirisch te meten, verschillen per wetenschappelijke studie.

De betekenis die aan begrippen als macht en invloed wordt gegeven is afhankelijk van de invalshoek die men kiest. Bachrach & Baratz (1970, pp. 3-4) constateerden bijvoorbeeld grote verschillen tussen sociologische studies en politicologische studies als het gaat om begripsvorming. Zij geven aan dat deze verschillen niet berusten op toeval, maar op fundamentele verschillen in aannames en onderzoeksmethodes. Veen (1983, p. 3) onderschrijft deze conclusie.

Huberts & Kleinnijenhuis (1994, p. 10) wijzen ook op het belang van het beschrijven van de aannames en uitgangspunten. In hun beschouwing van tien verschillende onderzoeksmethoden voor machts- en invloedsanalyses komt duidelijk naar voren dat theoretische uitgangspunten de leidraad vormen voor de selectie van gehanteerde onderzoeksmethoden.

Dit tweede hoofdstuk werkt de gebruikte begrippen en theoretische aannames van dit onderzoek verder uit. De keuze daarbij is om geen bijdrage te leveren aan een

---

¹ Radek Sikorski, Poolse minister van Buitenlandse Zaken. Uitspraak gedaan op 28 november 2011 tijdens een werkbezoek aan Duitsland.

theoretische discussie rond de begrippen, maar om begrippen te definiëren aan de hand van de specifieke toepassing in het eigen onderzoek. De onderzoeksvraag is daarbij leidend.

2.2 De basis: macht, invloed en doelbereiking

In hoofdstuk 1 is het beeld geschetst van provincies die, op basis van de afhankelijkheidsrelatie die zij ervaren, besluiten om invloeds pogingen te ondernemen om hun belangen na te streven. De centrale onderzoeksvraag richt zich binnen deze context op de keuzes die provincies maken ten aanzien van de te benutten invloeds mogelijkheden en in te zetten hulpbronnen.

Ik kijk daarbij specifiek naar de mate van doelbereiking die de provincies realiseren met deze keuzes.² Hier wordt voor gekozen omdat de onderzoeksvraag de mogelijke verschillen in het effect van invloeds pogingen aanhaalt. Het bepalen van de doelbereiking is hierbij een noodzakelijke eerste stap, waarna moet worden vastgesteld in hoeverre het bereikte resultaat het gevolg is van de ondernomen invloeds poging. Of dit vastgesteld kan worden is sterk afhankelijk van de aard (kwalitatief of kwantitatief) van de doelstelling van de invloeds poging. Als de provincie zich ten doel stelt een bepaald bedrag aan subsidie binnen te halen dan is achteraf te constateren in hoeverre dit is gelukt. Bij een minder concrete doelstelling als 'zoveel mogelijk subsidie binnen halen' is het lastiger om de mate van doelbereiking te bepalen. Dit is geen tekortkoming van de onderzoeksmethode maar een situatie die inherent is aan het karakter van de doelstelling die de actor heeft gesteld. Desondanks kunnen in dergelijke gevallen wel uitspraken worden gedaan over de wijze waarop de actor zijn doelen heeft gesteld.

Zoals gezegd is het voor het bepalen van invloed niet voldoende om slechts de doelbereiking inzichtelijk te maken. Er zal ook aannemelijk gemaakt moeten worden dat een invloeds poging heeft geleid tot de waargenomen doelbereiking. Om te kunnen beoordelen of een invloeds poging effectief is geweest is het daarom noodzakelijk dat het resultaat van de invloeds poging zich heeft gemanifesteerd als meetbaar effect. Als er geen meetbaar effect is opgetreden kan een actor weliswaar hulpbronnen tot zijn beschikking hebben gehad en hebben ingezet, maar

---

² Doelbereiking is hierbij een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde om te kunnen spreken van de invloed van een actor. Van invloed is sprake is op plausible wijze het resultaat van het benutten van een invloeds mogelijkheid kan worden gekoppeld aan het inzetten van hulpbronnen van een actor.

kan niet worden geconcludeerd dat het inzetten van deze hulpbronnen heeft geleid tot doelbereiking.³ Deze benadering van macht en invloed sluit aan bij de beschrijving van Derksen (1985, p. 26). Derksen heeft een analyse gemaakt van verschillende manieren om macht en invloed empirisch vast te stellen. Daarbij komt hij tot de conclusie dat bij het uitvoeren van machtsonderzoek het maken van een onderscheid tussen enerzijds het vermogen om doeleinden te realiseren en anderzijds de daadwerkelijke aanwending van dat vermogen noodzakelijk is. Een actor kan beschikken over macht, maar van invloed is pas sprake als door de actor deze macht ook daadwerkelijk en met succes (in termen van het bereiken van door de actor gestelde doelen) is aangewend. Feitelijk hebben we het dan over invloed als gevolg van het succesvol inzetten van hulpbronnen. Hulpbronnen vormen in deze zin de basis voor machtsuitoefening en invloed. Voor verdere analyses is het beschouwen van hulpbronnen belangrijk om inzicht te krijgen in de invloed die provincies kunnen aanwenden (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007, p. 48).

2.3 Hulpbronnen

2.3.1 Soorten hulpbronnen

Tot zover is geconcludeerd dat de hulpbronnen die provincies bezitten de basis vormen voor de invloedsmogelijkheden die zij hebben. In het vervolg van dit hoofdstuk zullen hulpbronnen ook worden gezien als instrumenten die strategisch kunnen worden ingezet om de doelbereiking van een invloedspoging te vergroten. Voor provincies is het daarmee van belang om een overwogen keuze te maken ten aanzien van de hulpbronnen die zij hebben. Enige verdieping van het begrip *hulpbronnen* is daarom op zijn plaats.

Ostrom (1995) beschouwt in haar onderzoek de interactie tussen actoren in hun streven de eigen doelen te bereiken. De manier waarop actoren hun beïnvloedingsstrategie daarbij vormgeven, kan volgens Ostrom (1995, H.6). zijn gebaseerd op drie soorten kapitaal (hulpbronnen):

- Fysiek kapitaal: de materiële hulpbronnen die worden ingezet. Bijvoorbeeld financiële middelen, gebouwen, ICT-infrastructuur.
- Sociaal kapitaal: verwijst hier naar de relatie en netwerken van actoren, hun wederzijdse normen en het onderlinge vertrouwen. Sociaal kapitaal

---

³ Er wordt hier gesproken over hulpbronnen en niet over machtsbronnen. Dit is een keuze. Hulpbronnen en machtsbronnen worden in dit onderzoek beschouwd als synoniemen. Beide begrippen doelen op de bronnen die een actor aan kan wenden bij het inzetten van een invloedspoging.

werkt als een smeermiddel voor de onderlinge verhoudingen en is van belang om fysiek kapitaal met succes te kunnen aanwenden (Putnam, 1993, pp. 167-171).

- Menselijk kapitaal: de kennis, ervaring en vaardigheden die individuen inzetten. Menselijk kapitaal kan worden ingezet in directe zin om voorliggende vraagstukken op te lossen. Maar menselijk kapitaal is ook van belang bij het creëren en in stand houden van sociaal kapitaal.

Ostrom concludeert dat de waarde van fysiek kapitaal over het algemeen als vanzelfsprekend wordt gezien. Dit in tegenstelling tot sociaal kapitaal, dat *'may be almost invisible unless serious efforts are made to inquire about the ways that individuals organize themselves and the rights and duties that they follow'* (Ostrom, 1995, p. 126). Als fysiek kapitaal wordt ingezet zonder de nodige aandacht te besteden aan het aanwezige sociale kapitaal van de andere actoren, in verhouding tot het eigen sociale kapitaal, kan de beïnvloedingspoging makkelijk mislukken. De bouwstenen bezitten daarmee een zekere gelaagdheid: sociaal kapitaal leidt niet of beperkt tot een machtspositie als er problemen zijn met menselijk kapitaal. En fysiek kapitaal leidt niet of beperkt tot een machtspositie als er problemen zijn met sociaal en/of menselijk kapitaal.

Zie op dit punt ook het voorbeeld zoals beschreven door Coward (1998). Coward beschrijft de pogingen van overheidsingenieurs om verbeteringen aan te brengen in een irrigatiesysteem in Indonesië. Door een bepaald mechanisch onderdeel te vervangen door een moderne versie zou het water efficiënter verdeeld kunnen worden onder de plaatselijke landbouwers. Na vervanging bleek het nieuwe onderdeel niet consistent te zijn met de wetgeving die van toepassing was voor de landbouwers. Deze wetgeving was gebaseerd op de oude wijze van het verdelen van water. Als gevolg hiervan konden de landbouwers geen gebruik maken van de fysieke verbetering om het water efficiënter te verdelen. Dit wil niet zeggen dat alle bouwstenen altijd nodig zijn om een machtspositie te hebben. Het is mogelijk dat met fysiek kapitaal een machtspositie kan worden afgedwongen zonder daarbij in de problemen te komen met de andere bouwstenen. De beperking door de gelaagdheid doet zich voor als er daadwerkelijk een probleem is met een onderliggende kapitaalsoort.

Galbraith hanteert een vergelijkbare indeling van de bouwstenen waaruit hulpbronnen kunnen zijn opgebouwd, namelijk *bezit, organisatie en persoonlijkheid*. Galbraith geeft aan dat hulpbronnen vaak zijn samengesteld uit

een combinatie van deze drie bouwstenen, waarbij ze onderling in sterkte verschillen. Zo kan een machtspositie die iemand heeft vanwege zijn reputatie het gevolg zijn van een sterke persoonlijkheid, maar kan deze reputatie versterkt worden door het deze persoon een bepaalde positie bekleed bij een specifieke organisatie (Galbraith, 1984, p. 6).

Interessant is de aanvulling die Berveling geeft: hulpbronnen kunnen een startpunt zijn om andere hulpbronnen te verwerven (Berveling, 1994, p. 67). Met geld kan bijvoorbeeld deskundigheid worden aangeschaft. Naast de al eerder genoemde gelaagdheid van hulpbronnen zal ook dit aspect belangrijk zijn om te beschouwen. Het inzetten van hulpbronnen is geen kwestie van een enkelvoudige relatie tussen hulpbron en gewenst doel. Van belang is het kiezen van één of meerdere hulpbronnen waarbij de gelaagdheid en de mogelijke verwerving van nieuwe hulpbronnen in de afweging worden meegenomen.

2.3.2 Hulpbronnen en afhankelijkheidsrelaties

Zoals in hoofdstuk 1 al is aangegeven, is de mate waarin provincies hun vooraf gestelde doelen bereiken mede afhankelijk van de hulpbronnen van andere actoren in het speelveld. Vanuit de afhankelijkheidsrelaties die er zijn zullen doelen verwezenlijkt kunnen worden als andere actoren in staat zullen zijn om te handelen in lijn met de gestelde doelen. Deze benadering sluit aan bij Bleker & Bremen (1983, p. 15). Zij hebben een analyse gemaakt van de invloedsverhoudingen tussen bestuurslagen in Nederland. Hun constatering is dat de afhankelijkheidsverhoudingen in combinatie met de macht en de hulpbronnen die men bezit de grondslag vormt voor de invloedsverhoudingen. Ook Toonen, Raadschelders & Hendriks (1992, pp. 174-175) wijzen op dit verband. Zij geven aan dat provincies met hun ervaring en expertise kunnen inspelen op de behoefte van de Europese Unie om afstemming te zoeken over nieuwe richtlijnen.

Hiermee wordt expliciet een koppeling gelegd tussen de invloed die men heeft en de afhankelijkheid van de actor die men wil beïnvloeden. Invloed uitoefenen is daarmee geen eenzijdig handelen. Ook de beïnvloedende actor zal bereid moeten zijn te bewegen in lijn met de belangen van de ander.

Fleurke, Palstra, De Ridder & Rook wijzen in een onderzoek naar de invloedsverhoudingen in het openbaar bestuur, uitgevoerd voor de Raad voor het Binnenlands Bestuur (RBB), ook op dit verband:

Veel machtsbases van instanties zijn te interpreteren als hulpbronnen voor andere instanties. Het vermogen van een instantie om een andere instantie te beïnvloeden valt dan samen met het vermogen om een andere instantie tot iets in staat te stellen (Fleurke, Palstra, De Ridder & Rook, 1983, p. 17).⁴

Geconcludeerd wordt dat het vermogen om te beïnvloeden niet los kan worden gezien van het vermogen dat men heeft om de ander in staat te stellen ook daadwerkelijk de gewenste actie te ondernemen. Binnen de afhankelijkheidsrelatie kan men invloed uitoefenen door er actief voor te zorgen dat de te beïnvloeden actor in ruil voor zijn medewerking hulpbronnen ter hand worden gesteld die de betreffende actor op zijn beurt in staat stellen om de eigen doelen te realiseren. Hulpbronnen kunnen op deze manier mede de basis vormen van aanwezige afhankelijkheidsrelaties.

2.3.3 Toegang en tijd

De hulpbronnen die hiervoor zijn beschreven zijn hulpbronnen die een actor kan bezitten en zal proberen in te zetten op een daartoe gewenst moment. Het is daarbij niet vanzelfsprekend dat hulpbronnen (zoals bijvoorbeeld geld of specifieke kennis) ook daadwerkelijk ingezet kunnen worden. Het bezitten van fysieke, sociale en menselijke hulpbronnen is geen voldoende voorwaarde voor het daadwerkelijk kunnen inzetten van deze hulpbronnen. Een tweede constatering van Berveling verdient in dit opzicht aparte aandacht, namelijk het benoemen van *toegang* als hulpbron (Berveling, 1994, p. 66). Om andere hulpbronnen in te kunnen zetten zal men toegang moeten hebben tot één of meerdere fases in het besluitvormingsproces. Bij het onderzoeken van de invloed van provincies op de formele besluitvormingsprocedure is dit een hulpbron die van wezenlijk belang is. Zonder toegang heeft men geen directie invloed op de arena waarin de beslissingen worden genomen. Zonder toegang berust doelbereiking op indirecte invloed en toeval.

Maar ook de factor *tijd* speelt in dit verband een rol. Verba, Brady & Schlozman (1995a, p. 273) merken op dat men zal moeten beschikken over de hulpbron *tijd* om daadwerkelijk te kunnen handelen. Zij benoemen tijd als specifieke hulpbron

---

⁴ De Raad voor het Binnenlands Bestuur is een voorloper van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). De Raad voor het openbaar bestuur (ROB) is ingesteld bij Wet van 12 december 1996 (Wet op de Raad voor het openbaar bestuur, Staatsblad 1996, nr. 623 en is een onafhankelijk adviesorgaan van de regering en het parlement. Het werk van de Raad is gericht op het beter doen functioneren van de democratie en het openbaar bestuur.

naast de fysieke kapitaalsoorten (Verba, Brady & Schlozman, 1995b, p. 271). Zowel het voorbereiden van invloedspogingen als ook het uitvoeren er van kosten tijd. De hoeveelheid tijd die beschikbaar is verschilt per actor. Mogelijk moeten er keuzes gemaakt worden om bepaalde activiteiten niet of later uit te voeren om zo tijd vrij te maken voor invloedspogingen. Afhankelijk van de belangen zal een actor, net als bij fysiek kapitaal, de afweging maken hoeveel van de beschikbare of beschikbaar te maken tijd ingezet moet worden.

Ten aanzien van de hulpbron tijd is ook van belang welke keuzes men maakt op welk moment beschikbare tijd te benutten. Een provincie die gedurende de gehele wetgevingsprocedure in staat is tijd vrij te maken om hulpbronnen in te zetten heeft de keuze wanneer actief te worden. Men kan inzetten op actief worden vroeg in het proces en zo proberen experts te leveren die meeschrijven aan het wetsvoorstel. Het kan ook een keuze zijn om pas later actief te worden en bijvoorbeeld in te zetten op het zoeken van samenwerking en daarna met een bepaalde 'massa' het EP te proberen te beïnvloeden. Dit is een dilemma: vroeg in het proces kan men meer invloed uitoefenen, maar de doelen zijn minder concreet en toegang krijgen lastiger. Er zijn dan nog weinig actoren betrokken. Later in het proces kan men gericht reageren op meer concrete voorstellen. Maar de invloed is minder effectief. Er ligt later in de procedure meer vast en er zijn dan ook meer actoren actief met elk hun eigen standpunten en invloedspogingen (zie ook: Bruijn & Heuvelhof, 2007, p. 37). De hulpbron *tijd* is ook in dit opzicht van belang als het gaat om de strategische keuzeruimte die provincies hebben.

2.4 Venue shopping

In paragraaf 2.3 is beschreven welke soorten hulpbronnen worden onderscheiden. Ook is beschreven hoe het bezitten van hulpbronnen kan leiden tot afhankelijkheidsrelaties. Belangrijk is de aanvulling die is gemaakt in paragraaf 2.3.3: een actor kan wellicht hulpbronnen hebben om in te zetten, maar het is de vraag of die actor beschikt over tijd en toegang tot arena's om daadwerkelijk te kunnen handelen.

Binnen het verloop van de wetgevingsprocedure heeft een actor mogelijk toegang tot meerdere arena's (formeel dan wel informeel). Ook zal die actor een bepaalde hoeveelheid tijd beschikbaar hebben of hebben gemaakt om te kunnen handelen. Er is daarmee sprake van een *strategische keuzeruimte*. Deze ruimte wordt bepaald door het totaal aan mogelijkheden die de actor heeft om invloed uit te oefenen binnen de beperkingen die er gelden vanuit de procedure (het hebben van toegang en de fasering van de procedure) en de beschikbare hulpbronnen. Binnen deze

ruimte zal de actor keuzes moeten maken op welk moment hij welke hulpbronnen inzet en of dat gebeurt in samenwerking met anderen. Het resultaat van een invloeds poging zal uiteindelijk afhangen van de resultaten die de specifieke keuzes opleveren. Kijken naar de factoren die de doelbereiking van een invloeds poging bepalen behelst dus het kijken naar de resultaten van specifieke strategische keuzes binnen die invloeds poging.

In de wetenschappelijke literatuur is het belang van het maken van specifieke strategische keuzes binnen de mogelijke ruimte onderkend. Baumgartner & Jones (1993, pp. 35-36) gebruiken voor dit keuzeproces de term *venue shopping*. Zij geven aan dat het hebben van invloed op beleidsvorming een kwestie is van het zoeken naar de juiste venues (dat wil zeggen: het zoeken naar het juiste moment in het proces en gericht op de juiste actor). Als voorbeeld geven zij aan dat groeperingen die, bij een bepaald beleidsthema, geen gehoor hebben gekregen bij de nationale overheid, mogelijk via decentrale overheden alsnog invloed kunnen uitoefenen. Ook geven Baumgartner en Jones als voorbeeld hoe bij actoren met specialistische kennis, mogelijk venues openen vroeg in het beleidsvormingsproces. Uiteindelijk gaat het, binnen de mogelijkheden die er zijn om te zoeken naar de meest optimale plaats en tijd om de invloed uit te oefenen.

Baumgartner en Jones gebruiken de term *venue shopping* binnen de context van belangengroeperingen die de beleidsvorming willen beïnvloeden. Coen (2007) behandelt ook *venue shopping* als keuzeproces voor het optimaliseren van invloed, maar richt zich daarbij specifiek op het beïnvloeden van het Europese beleids- en besluitvormingsproces. Coen geeft aan dat:

'Venue shopping is by its nature a dynamic perspective on lobbying, and requires that interests learn to manage their policy environment. At the EU level, it became apparent to the first wave of business lobbyists that those who wished to exert a direct lobbying influence on the European public policy system would have to marshal a greater number of skills than merely monitoring the progress of European directives and presenting occasional positions to the Commission.' (Coen, 2007b, p. 337).

Coen gaat daarbij ook in op de veranderingen in de samenstelling van het speelveld. Het groeiend aantal belangengroeperingen en hun onderlinge verbanden leveren nieuwe invloeds mogelijkheden op. Nieuwe actoren in het speelveld vormen een toename van het aantal toegangsmogelijkheden (venues).

Het is volgens Coen van belang dat studies ten aanzien van beïnvloeding van de Europese besluitvorming zich richten op het integrale lobbyproces met betrekking tot deze venues (Coen, 2007b, p. 338). Van Schendelen komt ook tot deze conclusie in zijn recentere analyses. Het veranderde speelveld in Brussel leidt ook volgens hem tot een toenemend belang van venue shopping. Van Schendelen merkt daarbij op dat:

‘Thanks to the characteristics of the EU playing-field, there is no shortage of buttons to push. In fact, there is an oversupply compelling one to make an intelligent selection ...’ (Van Schendelen, 2010, p. 109).

De analyses van Coen en Van Schendelen geven inzicht in besluitvormingsprocessen binnen arena’s in een omgeving met meerdere machtscentra. Deze machtscentra kunnen worden gevormd door zowel andere overheidslagen als ook door private actoren, zie bijvoorbeeld Kjaer (2011) en Breuer (2011). In studies naar governance, waarbij meer specifiek is gekeken naar de relatie tussen overheidslagen, wordt geconstateerd dat nationale overheid niet vanzelfsprekend meer een centrale regierol vervult. Binnen dergelijke arena’s zal de mate waarin invloed kan worden uitgeoefend afhankelijk zijn van de strategische keuzes die men maakt ten aanzien van venue shopping binnen de context zoals hiervoor is beschreven. Marks en Hooghe geven daarbij aan dat:

‘National governments are an integral and powerful part of the EU, but they no longer provide the sole interface between supranational and subnational arena’s, and they share, rather than monopolize, control over many activities that take place in their respective territories.’ (Marks & Hooghe, 2001, p. 4).

Hoewel deze studies dieper ingaan op venue shopping en de strategische keuzes die men daarbij kan maken in het beïnvloedingsproces, blijft de vraag welke factoren nu specifiek van invloed zijn op de effectiviteit van een invloedspoging onbeantwoord. Beyers & Kerremans (2012) constateren dat het terrein van venue shopping in een multilevel (governance) omgeving nog grotendeels onontdekt is. In hun studie naar de factoren die bepalend zijn voor de keuze van belangengroeperingen om over te gaan tot venue shopping in de EU geven zij wel al enig verder inzicht. Zo constateren Beyers & Kerremans bijvoorbeeld dat het al dan niet hebben van toegang tot de nationale overheid meer bepalend is voor belangengroeperingen om over te gaan tot venue shopping dan factoren als eigen

organisatiestructuur of aanwezige hulpbronnen (Beyers & Kerremans, 2012). Dit geeft al meer inzicht in de factoren die bepalen óf men over gaat tot venue shopping. Of men daadwerkelijk de gestelde doelen bereikt en welke factoren daarin mede bepalend zijn geweest, blijft nog onbeantwoord. Mijn onderzoek beoogt daar meer inzicht in te geven en zo een aanvulling te zijn op de bestaande kennis.

Het belang van deze conclusie voor dit onderzoek is hiermee duidelijk: provincies die invloed willen uitoefenen op de Europese besluitvorming hebben niet alleen te maken met de Europese instellingen en de nationale overheid. Het speelveld bestaat uit meerdere netwerken en structuren (overheidslagen, private organisaties, belangenverenigingen) die elk hun eigen belangen hebben en acteren op basis van hun eigen hulpbronnen en mogelijk hun autonome macht. Dat provincies in deze situatie hun invloedspogingen organiseren via de nationale overheid is geen vanzelfsprekendheid meer. Bij elke invloedspoging kan de afweging worden gemaakt op wie men de actie wil richten. Maar ook geeft de verdeeldheid van macht de mogelijkheid om breed te zoeken naar samenwerking met andere actoren. Provincies hebben de keuze. Ze kunnen hun belangen kenbaar maken aan de nationale overheid en de Europese instellingen zonder onderliggende strategie. Ze kunnen ook een bewuste afweging maken van welke hulpbronnen ze inzetten, op welk moment ze dat doen, op welke actor zij zich richten en of dit mogelijk in samenwerking met andere overheden of private partijen kan.

2.5 Structuur van het onderzoek: action arena's

Om dit inzicht te kunnen geven is het nodig om het krachtenveld en de interactiepatronen van de betrokken actoren in kaart te brengen. De gegeven context van venue shopping is daarbij het uitgangspunt. Provincies maken keuzes ten aanzien van wanneer, hoe en met wie ze handelen. Deze keuzes bepalen in gezamenlijkheid de uiteindelijke doelbereiking die wordt gerealiseerd. Om deze dynamiek te kunnen analyseren is het noodzakelijk om structuur aan te brengen binnen de dynamiek die deze keuzes met zich meebrengen. De vraag daarbij is uit welke elementen een invloedspoging bestaat en hoe deze elementen zich manifesteren als gevolg van de keuzes die gemaakt worden in het kader van venue shopping.

Het begrippenkader ontwikkeld door Ostrom, Gardner & Walker (2006) vormt hierbij een bruikbaar uitgangspunt. Zij hebben situaties onderzocht waarin actoren

binnen hun mogelijkheden kiezen welke actie ze ondernemen om een gewenste uitkomst te realiseren in het krachtenveld waarin zij zich bevinden. In dit kader introduceren zij het begrip *action arena's*.

Een action arena wordt daarbij beschreven als '*a conceptual unit ... that is subsequently the focus of analysis, prediction and explanation of behaviour and outcomes within fixed constraints.*' (Ostrom, Gardner, 2006, p. 28)

Een action arena bestaat uit:

- Een *action situation*: waarin actoren in bepaalde posities, binnen hun mogelijkheden, kiezen welke actie te ondernemen om een bepaalde uitkomst te realiseren.
- *Deelnemende actoren*: met bepaalde voorkeuren en toegang tot informatie en hulpbronnen en met bepaalde capaciteiten om die informatie te verwerken en de hulpbronnen in te zetten.⁵ Een provincie is in dit opzicht een actor bestaande uit een samenspel van interacties tussen meerdere personen. Binnen het begrippenkader van Ostrom wordt een provincie gezien als een instelling. Hierbij wordt de definitie van Ostrom gevolgd: '*Broadly defined, institutions are the prescriptions that humans use to organize all forms of repetitive and structured interactions including those within families, neighborhoods, markets, firms ... and government at all scales.*' (Ostrom, 2005, p. 3)

Een action arena functioneert niet op zichzelf. Ostrom identificeert drie eigenschappen die bepalend zijn voor de wijze waarop actoren (met hun eigen kennis en vaardigheden) handelen. Daarnaast zijn deze eigenschappen bepalend voor de wijze waarop dit handelen uiteindelijk leidt tot een bepaald resultaat. Het gaat hierbij om de volgende drie soorten eigenschappen:

1. *Formele regels*

Door Ostrom *regels* genoemd. Regels zijn voorschriften die definiëren welke acties noodzakelijk, verboden of toegestaan zijn. De regels zijn specifiek van toepassing voor een bepaalde action arena. Regels bepalen wie toegang hebben tot de arena, welke posities er zijn en welke

---

⁵ Ostrom, Gardner en Walker onderscheiden hier *actors* en *participants*. Van alle aanwezige actoren binnen een action arena zal niet elke actor deelnemen aan de actie situatie. De term *deelnemende actoren* verwijst dus naar die actoren die daadwerkelijk aanwezig zijn in de actie situatie.

bevoegdheden daarbij horen. Regels bepalen ook of de interactie tussen actoren volgens bepaalde afspraken moet verlopen en beïnvloeden hoe bij besluitvorming wordt gehandeld. Bij de regels die gelden horen ook de sancties die gelden als er niet volgens de regels wordt gehandeld. Ostrom zegt hier over: *'The opportunities and constraints individuals face in any particular situation, the information they obtain, the benefits they obtain or are excluded from, and how they reason about the situation are all affected by the rules or absence of rules that structure the situation.'* (Ostrom, 2005, p. 3)

De volgende regels worden onderscheiden, waarbij voor een meer gedetailleerde beschouwing over de aard en toepasbaarheid van regels wordt verwezen naar (Boedeltje, 2009, pp. 72-76):

- a) *positieregels*: deze regels specificeren de verschillende posities in een bepaalde arena en hoeveel mensen deze positie innemen. Deze regels vormen het startpunt voor andere regeltypen die de verschillende posities aan verantwoordelijkheden of formele macht koppelen. Behalve een naam, geven deze regels de actoren ook een identiteit. Wanneer iemand bijvoorbeeld als afgevaardigde van een groep is gekozen, moet hij ook namens die groep spreken (Denters, Klok & Coenen, 2003);
- b) *grensregels*: deze regels beschrijven hoe de verschillende posities ingenomen en eventueel verlaten moeten worden (de toegang tot bepaalde posities). De grensregels bepalen daarmee de openheid van de arena;
- c) *autoriteitsregels*: deze regels wijzen de rechten en plichten toe aan de verschillende posities;
- d) *aggregatieregels*: deze regels specificeren de transformatiefunctie die gebruikt wordt om acties van actoren op beslispunten in de besluitvorming om te zetten in (tijdelijke) uitkomsten. Dus hoe besluiten en andere uitkomsten tot stand komen op basis van de bijdragen van de verschillende positiehouders (Denters et al. 2003). Aggregatieregels en autoriteitsregels liggen vaak dicht bij elkaar. Een autoriteitsregel kan bijvoorbeeld zijn dat elke participant één stem heeft en de aggregatieregels dat elke stem even zwaar weegt en de meerderheid beslist;

- e) *reikwijdteregels*: deze regels specificeren de set uitkomsten die beïnvloed kunnen worden in een arena. Ze kunnen betrekking hebben op de inhoud en het proces (Denters et al. 2003). Bij de inhoud kan gedacht worden aan de mate waarin een probleemdefinitie bij aanvang van het proces al geformuleerd is en daarmee beperkingen oplegt aan de mogelijkheden om invloed op de inhoud uit te oefenen. Bij reikwijdteregels met betrekking tot het proces kan gedacht worden aan de betekenis van de uitkomsten in een arena ten opzichte van het gehele proces. Zo kan bijvoorbeeld door de reikwijdteregels zijn vastgelegd dat de uitkomst van een arena slechts als advies wordt meegenomen naar de navolgende arena in de procedure;
- f) *informatieregels*: deze regels specificeren de informatie die beschikbaar is; dan wel zou moeten zijn; voor iedere positie in de arena en voor de actoren buiten de betreffende arena;
- g) *pay-off regels*: deze regels geven de kosten en baten weer die vereist, toegestaan of verboden zijn in relatie tot actoren, of gebaseerd op de arena zelf, of op de uitkomsten en consequenties van beslissingen. Pay-off regels bepalen hoe kosten en baten leiden tot een bepaalde opbrengst. Gezien de aard van de onderzoeksvraag zijn deze regels niet van belang voor het verdere verloop van dit onderzoek en zullen daarom niet verder worden gebruikt.

Ostrom maakt vervolgens een onderscheid tussen formele en informele regels. Formele regels vinden hun neerslag in het geschreven woord, bijvoorbeeld in verdragsartikelen. Informele regels zijn niet schriftelijk vastgelegd. Deze regels vinden hun neerslag in het collectieve (rechts)bewustzijn van de actoren en hebben, ondanks dat ze niet zijn vastgelegd, wel gelding binnen een bepaalde gemeenschap. We beschouwen daarom deze informele regels als een belangrijk aspect van wat Ostrom aanduidt als *eigenschappen van de gemeenschap*. In de volgende paragraaf (het tweede type eigenschap) wordt hier nader op ingegaan.

2. *Informele regels (normen en waarden gemeenschap)*

Deze eigenschappen betreffen de normen en waarden die gelden in de action arena en die hun neerslag vinden in de vorm van informele regels. De term *cultuur* is vaak gebruikt in dit opzicht. Deze cultuur kan bij Ostrom allerlei subjectieve opvattingen en oriëntaties betreffen, bijvoorbeeld het onderlinge vertrouwen tussen actoren of persoonlijke voorkeuren voor

bepaalde beleidsthema's. Binnen de analyse van dit onderzoek is de focus echter gericht op de informele regels als onderdeel van deze cultuur. Deze informele regels kunnen inhoudelijk betrekking hebben op alle onderdelen waar ook formele regels over gaan (zie de hiervoor genoemde regels a t/m g) en kennen ook sancties. Deze sancties zijn ook formeel van aard en zijn van invloed op de reputatie. Informele regels winnen steeds meer terrein ten opzichte van formele regels. Informele regels zijn effectief en vaak breed gedragen door de betrokkenen. Vaak worden informele regels als 'werkbaarder' beschouwd dan formele regels (Pauwelyn, Wessel & Wouters, 2011, p. 6).

Het afleggen van verantwoordelijkheid in situaties waarbij afspraken zijn gebaseerd op informele regels echter is een punt van aandacht (Pauwelyn, Wessel & Wouters, 2013, p. 3). Een aspect dat bij informele regels van belang is, is de vraag in hoeverre informele contacten worden geaccepteerd naast de formele communicatielijnen in het besluitvormingsproces. In de verhoudingen binnen het Nederlandse staatsbestel zijn informele regels ook duidelijk van invloed op de wijze waarop de verschillende overheidslagen samenwerken. Naast de wettelijke bevoegdheden die de overheidslagen hebben, streven Rijk en provincies naar een zo goed mogelijke binnenlandse afstemming en wordt niet als eerste impuls het eigen belang nagestreefd in Europa zonder de ander te betrekken. Het streven naar consensus is prominent aanwezig. Lijphart spreekt in dit verband van een *consensusdemocratie*. De consensusvorming is daarbij geen vervanger van de meerderheidsdemocratie, maar ziet dat als een minimumvariant waarbij gestreefd wordt naar een optimum voor wat betreft de meerderheid (Lijphart, 1999, p. 2). Het functioneren in een dergelijke omgeving vereist wel dat men bereid is om te schikken en te plooien om 'de boel bij elkaar te houden'. De inzet is dan voornamelijk gericht op informele verhoudingen en contacten en in mindere mate op de formele bevoegdheden (Hendriks, 2006, p. 83). Dit beeld wordt ondersteund door de bevindingen van Haverland & Liefverink (2012, p. 193). Hun analyse richt zich op de pogingen de Nederlandse nationale overheid om, samen met private actoren, invloed uit te oefenen op het totstandkomen van de Commissie. De consensus die de overheid en bedrijfsleven daarbij bereiken zorgt voor inflexibiliteit bij de partijen waardoor de kans op doelbereiking afneemt.

In haar analysekader onderscheidt Ostrom vervolgens de eigenschappen van de fysieke wereld. Deze eigenschappen worden in de volgende paragraaf nader toegelicht.

3. Fysieke eigenschappen

De fysieke eigenschappen hebben met name betrekking op het type vraagstuk dat voorligt. De aard van het vraagstuk bepaalt of er bepaalde procedures van toepassing zijn, welke actoren een formele rol hebben in dat proces en fysieke locatie waar de action situation plaatsvindt. Daarmee bepaalt deze eigenschap mede welke regels er van toepassing zijn. Bijvoorbeeld: als de Commissie een voorstel voor nieuwe wetgeving doet op het domein van sociale bedrijfsvoering dan treedt artikel 153 VWEU in werking. Dit artikel bepaalt in welke specifieke gevallen de gewone dan wel een bijzondere wetgevingsprocedure moet worden doorlopen. Zo zal bij een voorstel over arbeidsvoorwaarden de gewone wetgevingsprocedure worden doorlopen. Bij een voorstel over sociale zekerheid geldt een bijzondere wetgevingsprocedure. Artikel 153 VWEU bepaalt dat in ieder geval advies nodig is van het EESC en het CvdR. Op deze manier bepaalt het type vraagstuk de procedures die van toepassing zijn. Zie met betrekking tot dit punt ook paragraaf 2.6.3.

Naast hiervoor genoemde eigenschappen die gerelateerd zijn aan het fysieke proces, bepaalt de aard van het vraagstuk ook welke actoren belanghebbend zijn bij het vraagstuk en hoeveel informatie en hulpbronnen die actoren tot hun beschikking hebben. De fysieke eigenschappen zijn in dat opzicht van invloed op de onderlinge afhankelijkheid van actoren.

Het beschouwen van de fysieke eigenschappen van een action arena vereist een brede blik. Niet alleen het type vraagstuk zelf is van belang maar ook fysieke eigenschappen die inwerken op het proces spelen een rol. Zo kan bijvoorbeeld een niet voorziene, toevallig optredende omstandigheid van invloed zijn op het verlopen van de action situation. De fysieke eigenschappen zijn mede bepalend voor de mogelijkheden die een actor heeft om daadwerkelijk te handelen binnen de ruimte die wordt gegeven door de formele en informele regels.

Met deze structuur in gedachten rijst de vraag welke conceptuele eenheden (action arena's) we kunnen identificeren in het invloedsproces dat centraal staat in dit

onderzoek. Om die vraag te kunnen beantwoorden is het nodig om terug te gaan naar de essentie van het onderzochte invloedsproces: de pogingen van Nederlandse provincies om al dan niet met succes de EU-besluitvorming te beïnvloeden. Een gesteld hoofddoel, voorafgaand aan het starten van een invloeds poging, is erop gericht om uiteindelijk in het formele besluitvormingsproces succesvol te worden bereikt. Een door een provincie tevoren gesteld hoofddoel kan slechts worden bereikt als in één of meer van de deelprocessen die de besluitvormingsprocedure bevat, succesvol invloeds pogingen zijn ondernomen. Het succes van een invloeds poging hoeft daarbij niet rechtstreeks te zijn. Invloedsactiviteiten kunnen worden ondernomen om in een later stadium de daadwerkelijke besluitvorming te beïnvloeden. Bijvoorbeeld door naar de brede raadplegingen te gaan van de Commissie om daar strategische informatie op te halen (zie ook paragraaf 1.3.2).

De verschillende stappen die onderscheiden kunnen worden in het formele besluitvormingsproces zijn hiermee te identificeren als action arena's. De procedurestappen vormen de kleinst mogelijke eenheden in een invloedsproces die voldoen aan de structuureisen die Ostrom stelt aan action arena's. Binnen elke procedurestap zijn er regels die de toegang bepalen en die vastleggen hoe de procedurestap verloopt. Op basis van de regels en afspraken die de deelnemende actoren met elkaar maken, fungeert elke procedurestap als een action arena die uiteindelijk vanuit de startsituatie leidt tot een bepaalde uitkomst. Deze uitkomst is weer het startpunt voor de navolgende procedurestap. De procedurestappen volgen elkaar op als een stelsel van action arena's. In elke action arena kan beïnvloeding plaatsvinden gericht op doelen die zijn gesteld specifiek voor die arena. Actoren maken binnen de action arena daartoe strategische keuzes (venue shopping). Invloeds pogingen zoals die plaatsvinden binnen een action arena zijn dus deelinvloeds pogingen met wel hun eigen doelstelling, maar uiteindelijk gericht op het behalen van de hoofddoelstelling.

Figuur 2.1 - Invloeds poging als stelsel van action arena's.

In de volgende paragraaf wordt de formele besluitvormingsprocedure nader beschreven. De basis daarbij wordt gevormd door de wetgevingsprocedure van de EU. Vanuit deze wetgevingsprocedure wordt toegewerkt naar een schematisering

van alle stappen in het formele besluitvormingsproces die we in het verdere verloop van dit onderzoek kunnen aanmerken als action arena's. Voor de uiteindelijk analyse van invloedsposingen is het geen vereiste dat de gewone besluitvormingsprocedure is doorlopen. Met de gewone besluitvormingsprocedure als basis wordt een stelsel van action arena's bepaald welke de basis vormt voor de verdere analyse van invloedsposingen (zie ook paragraaf 3.4 waar specifiek op de caseselectie wordt ingegaan).

2.6 De wetgevingsprocedure

2.6.1 Toelichting op de wetgevingsprocedure

Als het gaat om Europees recht dan wordt onderscheid gemaakt tussen de volgende bronnen:

- primaire bronnen: de oprichtings-, wijzigings-, en toetredingsverdragen en algemene rechtsbeginselen van de EU;
- secundaire bronnen: besluiten die de EU kan nemen, waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen:
  - besluiten gebaseerd op het EU-werkingsverdrag (VWEU);
  - besluiten die gebaseerd zijn op het EU-verdrag (VEU) met betrekking tot het gemeenschappelijke buitenlands-, veiligheids- en defensiebeleid;
- het internationaal publiekrecht is ook een bron van Europees recht. Veelal wordt de status van internationaal recht binnen de EU aangeduid als zich bevindend tussen primair en secundair EU-recht.

Dit onderscheid in primaire en secundaire bronnen is van belang omdat primaire bronnen in het Europese recht een hogere status hebben (Werner & Wessel, 2010, pp. 93-94). De wetgevingshandelingen waar provincies zich op richten als zij invloedsposingen ondernemen) vallen, gezien de belangen zoals beschreven in hoofdstuk 1, onder het VWEU en daarmee onder de secundaire bronnen. In het VWEU zijn de geldende wetgevende bevoegdheden van de Europese instellingen opgenomen in de artikelen 288 en 289.

In artikel 288 VWEU is vastgelegd dat de Europese instellingen verordeningen, richtlijnen, besluiten, aanbevelingen en adviezen vaststellen om hun bevoegdheden te kunnen uitvoeren. In artikel 289 VWEU worden vervolgens twee wetgevingsprocedures genoemd (de gewone wetgevingsprocedure en de speciale wetgevingsprocedure) waarmee richtlijnen, verordeningen en besluiten kunnen worden vastgelegd. Afsluitend in artikel 289 VWEU wordt gesteld dat de volgens de

gewone en speciale wetgevingsprocedures vastgestelde rechtshandelingen de wetgevingshandelingen zijn van de EU.

Speciale wetgevingsprocedures worden alleen gehanteerd in zeer specifieke situaties. Bijvoorbeeld voor wetgeving over Europees burgerschap of de liberalisering van het kapitaalverkeer (Werner & Wessel, 2010, H.4 en Fairhurst, 2010, pp. 137-140). Het gaat dan om wetgeving die niet relevant is voor het onderzoek van de specifieke invloed van provincies op de Europese besluitvorming. De invloedspogingen van provincies zullen in de praktijk zijn gericht op doelen die onderhevig zijn aan de gewone wetgevingsprocedure. Die procedure zal daarom nader worden beschouwd in dit hoofdstuk.

2.6.2 De gewone wetgevingsprocedure

De gewone wetgevingsprocedure is de meest gebruikte procedure. Deze procedure komt grotendeels overeen met de medebeslissingsprocedure zoals die van kracht was vóór het Verdrag van Lissabon. De gewone wetgevingsprocedure is erop gericht om het EP en de Raad een gezamenlijke beslissing te laten nemen over een wetsvoorstel. De gewone besluitvormingsprocedure voorziet hiertoe in een aantal stappen die hun wettelijke basis vinden in artikel 294 VWEU.⁶

Het streven naar de gezamenlijke besluitvorming tussen EP en Raad is goed terug te zien in figuur 2.1. In deze figuur is schematisch de gewone besluitvormingsprocedure weergegeven. In het schema zijn alle stappen te zien die mogelijk zijn in de besluitvorming. In de praktijk zullen sommige stappen niet nodig zijn, dit is afhankelijk van de doelstelling van het wetsvoorstel (zie paragraaf 2.5.3) en van de uitkomst van de stemrondes. Als een voorstel wordt aangenomen na de eerste lezing spreekt het voor zich dat de procedure op dat punt in het proces eindigt.

Samengevat verloopt de procedure als volgt.⁷

De Europese Commissie doet een voorstel. Het voorstel bestaat uit overwegingen die hebben geleid tot het wetsvoorstel en de uitwerking van het voorstel. De Commissaris die verantwoordelijk is voor het beleidsterrein stelt het wetsvoorstel op. Hij kan daarbij advies inwinnen bij onder andere het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's.

Het Europees Parlement beoordeelt het voorstel. Als het parlement instemt met

---

⁶ Voorheen artikel 251 VEG.

⁷ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/europese-unie/werking-europese-unie/besluitvorming-europese-unie>. Geraadpleegd op 12 augustus 2011.

het voorstel, wordt het voor stemming voorgelegd aan de Raad van Ministers. Deze bestaat uit ministers van elke lidstaat. De Raad van Ministers kan het voorstel aannemen of verwerpen.

Als het Europees Parlement niet instemt met de wet, kan het wijzigingen voorstellen aan de Raad van Ministers.

Op basis van deze voorstellen kan de Raad van Ministers het wetsvoorstel aanpassen. Dit gebeurt op basis van een gekwalificeerde meerheid: ten minste vijftien landen die 65% van de bevolking vertegenwoordigen.

Het Europees Parlement heeft vervolgens drie mogelijkheden. Ten eerste kan het parlement het voorstel aannemen. Het wetsvoorstel wordt dan een wet. Ten tweede kan de meerderheid van het Parlement het voorstel verwerpen. De wet is dan van tafel. Het Parlement kan als nog wijzigingen voorstellen (amendementen). De wet gaat dan terug naar de Raad van Ministers. De Raad moet er dan over beslissen.

Als het Europees Parlement de wet met wijzigingen terugstuurt naar de Raad van Ministers, heeft deze twee mogelijkheden. De Raad neemt de wet aan, inclusief alle wijzigingen van het Europees Parlement of het verwerpt de wijzigingsvoorstellen.

Wanneer de Raad van Ministers het gewijzigde wetsvoorstel verwerpt, wordt een bemiddelingscomité bijeengeroepen. Dit comité bestaat uit vijftien vertegenwoordigers van de Raad van Ministers en vijftien vertegenwoordigers van het Europees Parlement. Als dit comité geen oplossing vindt voor de ontstane situatie, wordt het voorstel verworpen.

De eerste lezing is erop gericht dat het EP en de Raad snel in overeenstemming het wetsvoorstel aannemen. Als de Raad een ander standpunt inneemt dan het EP, start in de tweede lezing een volgende ronde waarin wordt gepoogd overeenstemming te bereiken over de ingediende amendementen. Indien deze tweede lezing ook niet tot een gezamenlijk standpunt leidt, dan zal een bemiddelingscomité worden ingesteld die probeert de standpunten van EP en Raad bij elkaar te brengen. Deze drie fasen in de procedure zijn duidelijk gericht op de gezamenlijke besluitvorming van EP en Raad. Het streven om zo vroeg mogelijk in het proces een gezamenlijk besluit te nemen wordt versterkt door de zogenaamde Gemeenschappelijke Verklaring. In deze verklaring spreken Commissie, EP en Raad een inspanningsverplichting uit om zoveel mogelijk al in de eerste lezing tot

overeenstemming te komen.⁸ In de begindagen van deze verklaring was het effect nog matig. Tussen 1 mei 1999 en 30 juni 2004 werd slechts 28% van de wetsvoorstellen aangenomen in de eerste lezing. Door de uitbreiding van het aantal lidstaten gaf echter een nieuwe impuls aan de verklaring. Dit was ingegeven door de vrees dat met een groter aantal lidstaten de besluitvorming ook moeizamer zou gaan verlopen. De nieuwe impuls leidde er toe dat tussen 1 juli 2004 en 30 juni 2009 er een aanzienlijk groter percentage voorstellen al werd aangenomen in de eerste lezing, namelijk 78%. (Chalmers, Davies, & Monti, 2010, p. 108).

Voor meer achtergrondinformatie over de gewone wetgevingsprocedure wordt verwezen naar Werner & Wessel (2010, H.4), Fairhurst (2010, pp. 135-138) en Chalmers, Davies & Monti (2010, pp. 103-109).

---

⁸ De Gemeenschappelijke Verklaring is gepubliceerd in (2007) OJ-C 145/2. Lid 11 van de verklaring geeft het volgende streefbeeld weer: 'De instellingen werken loyaal samen om hun standpunten zo dicht mogelijk tot elkaar te brengen, opdat de besluiten zo mogelijk in eerste lezing kunnen worden aangenomen.'

Figuur 2.2 – Schematische weergave gewone wetgevingsprocedure.⁹

⁹ http://ec.europa.eu/codecision/stepbystep/diagram_en.htm.
Geraadpleegd op 12 augustus 2011.

2.6.3 Het belang van de rechtsbasis

De exacte procedure die wordt gevolgd als een wetsvoorstel het besluitvormingstraject doorloopt, hangt af van de zogenaamde rechtsbasis waarop het voorstel is gebaseerd. Afhankelijk van het doel dat het wetsvoorstel beoogd is er een bepaalde rechtsbasis van toepassing. Deze rechtsbasis bepaalt vervolgens welke stappen er in de procedure in ieder geval aanwezig moeten zijn. Daarnaast bepaalt de rechtsbasis op welke wijze (met welk type stemprocedure) beslissingen genomen dienen te worden. Bijvoorbeeld: de Commissie doet een wetsvoorstel op het gebied van de ruimtelijke ordening. Artikel 192 VWEU wordt dan aangemerkt als rechtsbasis voor de besluitvorming. Dit artikel stelt de eis dat zowel het Comité van de Regio's als ook het Europees Economisch en Sociaal Comité moeten worden geraadpleegd. In de praktijk blijkt de keuze van de rechtsbasis niet altijd een glasheldere zaak. Als een wetsvoorstel bijvoorbeeld is bedoeld om de uitstoot van schadelijke stoffen tegen te gaan, is dat dan een milieumaatregel of wellicht een maatregel ter bescherming van de volksgezondheid? Afhankelijk van de keuze welk doel wordt gediend zal, op basis van de verdragsartikelen waar dat doel aan onderhavig is, een procedure ter besluitvorming worden bepaald.

Bij het aanbieden van een wetsvoorstel geeft de Commissie aan op basis van welke rechtsbasis zij dit doet. Hiermee geeft de Commissie dus ook aan welke procedure er volgens haar gevolgd dient te worden. De keuze van de rechtsbasis kan daarmee een strategisch instrument worden. Bij conflicten over de keuze van de rechtsbasis is uiteindelijk het Europese Hof van Justitie de bevoegde instantie om na te gaan of de juiste rechtsbasis is gekozen (Werner & Wessel, 2010, p. 112).

2.7 Schematisering

In de vertaling van de procedurestappen naar een stelsel van action arena's is het de vraag welke bouwstenen de wetgevingsprocedure bevat die beschreven kunnen worden als action arena's. Deze action arena's worden zo benoemd dat zij allemaal een eigen uniek doel hebben in het gehele stelsel van action arena's, maar gezamenlijk leiden tot een specifieke door de procedure vereiste uitkomst.

Bijvoorbeeld: de procedure vereist dat het EP een uitspraak doet in eerste lezing. Alle stappen die in de procedure worden genomen om te leiden tot een uitspraak van het EP in eerste lezing bevinden zich in de action arena *eerste lezing EP*. Op deze wijze structurerend zijn de volgende action arena's in de procedure aanwezig:

- voorbereiden en formuleren voorstel door de Commissie
- controle nationale parlementen op subsidiariteit
- advies CvdR en/of het EESC

- eerste lezing EP
- formuleren gewijzigd voorstel door de Commissie
- eerste lezing Raad
- tweede lezing EP
- tweede lezing Raad
- bemiddelingsprocedure EP/Raad

Bij deze schematisering van de wetgevingsprocedure zijn er nog drie aandachtspunten van belang.

In de eerste plaats ten aanzien van het formuleren van het voorstel door de Commissie. Deze action arena bevat ook de voorbereidingsproces van het voorstel. Provincies kunnen ervoor kiezen om het ambtelijke voortraject, dat uiteindelijk leidt tot een voorstel voor wetgeving aan de Commissie, te beïnvloeden. Dit voortraject is hier bewust niet opgenomen als aparte action arena omdat in deze fase de invloedspogingen eenzelfde doel dienen, namelijk het beïnvloeden van het uiteindelijk door de Commissie geformuleerde voorstel.

In de tweede plaats is het proces na de besluitvorming door de Europese instellingen van belang. Nadat EP en Raad een voorstel hebben aangenomen zijn de lidstaten aan zet. Zij zullen de Europese wetgeving moeten vertalen naar wetgeving die nationaal ingevoerd wordt. Hiermee ontstaat een aparte action arena die in de schematisering van de formele procedure niet mag ontbreken.

Ten derde verdient de arena *Contrôle nationale parlementen op subsidiariteit* enige toelichting. Subsidiariteit heeft betrekking op het bepalen welke acties door de EU opgepakt worden en welke thuishoren bij lidstaten of regio's. Op basis van het subsidiariteitsbeginsel wordt gestreefd naar het maken en uitvoeren van beleid op het meest geschikte bestuursniveau (zo dicht mogelijk bij de burger zolang er geen sprake is van verlies in effectiviteit). De rol van de nationale parlementen is groter geworden door het Verdrag van Lissabon (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2008, pp. 12-14). Nationale parlementen kunnen voortaan een 'gele' of 'oranje kaart' trekken als zij vinden dat een maatregel op Europees niveau niet doeltreffender is

dan een maatregel op landelijk, provinciaal of gemeentelijk niveau.¹⁰ De cases die zijn beschreven in de hoofdstukken 4 t/m 7 spelen zich af net voor de ratificatie van het Verdrag van Lissabon. Maar ook ten tijde van cases speelde het principe van subsidiariteit. In de schematisering is daarom de arena *Contrôle nationale parlementen op subsidiariteit* opgenomen conform de gewone wetgevingsprocedure. Met daarbij de opmerking dat ten tijde van de cases de invulling van subsidiariteit was van vóór 'Lissabon'.

Met inbegrip van deze drie aandachtspunten ziet het totale stelsel van action arena's er uit zoals in figuur 2.3 is weergegeven.

---

¹⁰ Wanneer een nationaal parlement van mening is dat het onderwerp van een wetsvoorstel niet op Europees niveau, maar op landelijk, provinciaal of gemeentelijk niveau thuishoort, kan zij dat laten weten aan de voorzitters van het EP, Raad en de Commissie. Als een derde van de nationale parlementen deze mening deelt, zal de Europese Commissie het voorstel moeten heroverwegen. Er wordt dan gesproken over de 'gele kaart'. Bij voorstellen op het terrein van justitie en politie is een kwart van de stemmen genoeg. Als de helft van de nationale parlementen de mening deelt wordt gesproken over de 'oranje kaart'.

Figuur 2.3 - Schematisering besluitvormingsprocedure tot een stelsel van action arena's

2.8 Toelichting op de actoren

Alle taken van de EU worden uitgevoerd door zeven instellingen die in artikel 13 VEU worden genoemd als zijnde het institutioneel kader.¹¹ Niet elke instelling van de EU maakt deel uit van de action arena's die in de schematisering van de procedure zijn opgenomen. Sommige instellingen zullen niet of nauwelijks een rol spelen als het gaat om provincies die hun belangen behartigen in Europa. Zo zal bijvoorbeeld de Europese Centrale Bank geen voor provincies toegankelijke dan wel relevante actor zijn als provincies hun regionale belangen wil behartigen. In deze paragraaf volgt een toelichting op de actoren die voor provincies wel van belang zijn en die genoemd worden in het stelsel van action arena's zoals die in paragraaf 2.7 is weergegeven. Er wordt hier volstaan met een beknopte toelichting. De exacte werkwijze van deze instellingen is veelvuldig beschreven en geanalyseerd in, zoals bijvoorbeeld in:

Werner & Wessel (2010), Vos (2003), Kapteyn & Themaat (2003), Richardson (2006) en Goudappel (1997).

Europese Commissie (Commissie)

De Commissie heeft als belangrijkste taken: nieuwe wetsvoorstellen formuleren en erop toe te zien dat het EU-beleid wordt uitgevoerd. De Commissie heeft hierbij het initiatiefrecht tot het indienen van wetsvoorstellen. Dit is vastgelegd in artikelen 17 lid 1 VEU en 289 VWEU. Deze artikelen bepalen dat in nagenoeg alle gevallen waarin de Raad bevoegd is besluiten te nemen, een voorstel van de Commissie voorwaarde is tot het nemen van die besluiten (Werner & Wessel, 2010, p. 49). Voor een nadere analyse van het proces van agendavorming van de Commissie wordt verwezen naar de publicaties van Princen over deze thematiek, bijvoorbeeld: Princen (2009 en 2012). Deze analyses gaan in op de vraag wanneer de Commissie met een voorstel komt en waarom. Actoren kunnen pogingen doen de agendavorming van de Commissie te beïnvloeden (en soms proberen juist

---

¹¹ Het gaat hierbij om de volgende instellingen (artikel 13, lid 1 VEU)

- Europees Parlement
- Raad van de Europese Unie (Raad)
- Europese Raad
- Europese Commissie
- Europese Hof van Justitie
- Europese Centrale Bank
- Europese Rekenkamer

onderwerpen van de agenda af te houden). De agendavorming van de Commissie is daarmee onderdeel van het proces van venue shopping zoals beschreven in paragraaf 2.4. Zie ook Princen (2011).

Bij het indienen van wetsvoorstellen geeft de Commissie aan op welke rechtsbasis het voorstel berust. Daarmee geeft de Commissie tegelijkertijd aan welke procedure zij voorstelt te volgen bij de behandeling van het wetsvoorstel. De Commissie heeft een interessante positie in deze rol. Aangezien niet altijd even duidelijk is op welke rechtsbasis een voorstel berust kan de commissie er bewust voor kiezen in te zetten op een bepaald verloop van de procedure. Voor de invloeds pogingen van provincies is het van belang om het voorbereidingstraject van een wetsvoorstel in beeld te hebben. De voorstellen worden voorbereid door de verschillende diensten, de zogenaamde directoraten-generaal (DG's) die werken voor de Commissie. Deze DG's werken bij de voorbereiding van wetsvoorstellen soms samen met adviseurs uit de lidstaten in het geval er specialistische kennis vereist is.

Raad van de Europese Unie (Raad)

De Raad van de Europese Unie wordt ook wel de Raad van Ministers genoemd. De Raad oefent samen met het Europees Parlement de wetgevingstaak en de begrotingstaak uit. Ook oefent hij zekere beleidsbepalende en coördinerende taken uit. De Raad bestaat uit een vertegenwoordiger van iedere lidstaat op ministerieel niveau. De Raad besluit meestal met gekwalificeerde meerderheid van stemmen. De besluitvorming van de Raad wordt voorbereid door het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (COREPER).¹² De Raad bestaat uit één vertegenwoordiger per lidstaat op ministerieel niveau, die gemachtigd is zijn regering te binden aan de besluiten. Hoewel er formeel slechts één Raad bestaat, wisselt de samenstelling van de zittingen van de Raad naar gelang van de te behandelen onderwerpen.

Europees Parlement (EP)

Het Europees Parlement is de rechtstreeks verkozen volksvertegenwoordiging van de Europese Unie. Iedere lidstaat heeft een bepaald aantal zetels in het EP. De leden van het EP zijn echter niet naar nationaliteit ingedeeld maar gegroepeerd op grond van politieke strekking waarbij alle belangrijke politieke partijen van de EU-staten zijn vertegenwoordigd. Het EP kent drie taken: het deelt met de Raad de

---

¹² Het COREPER bestaat uit vertegenwoordigers (ambassadeurs) en hun plaatsvervangers van de lidstaten van de EU. De permanente vertegenwoordiging van Nederland omvat afgevaardigden van alle ministeries.

wetgevende macht, het oefent de democratische controle uit op de Europese instellingen en het deelt de begrotingsbevoegdheid met de Raad (Europese Gemeenschappen, 2003, pp. 10-11).

De nationale parlementen

Voordat het Verdrag van Lissabon werd geratificeerd was de rol van de nationale parlementen in het Europese wetgevingsproces zeer beperkt. De invloed vanuit de lidstaten beperkte zich tot informele pogingen om de besluitvorming te beïnvloeden. Daarbij werd voornamelijk gebruikgemaakt van de Permanente Vertegenwoordiging. Na de besluitvorming in EP en Raad beperkte de rol van de nationale parlementen zich tot het besluiten op welke wijze de nieuwe wetgeving in te voeren in de eigen lidstaat. De centrale vraag daarbij was of, op basis van het subsidiariteitsbeginsel, de nieuwe wetgeving terecht op Europees niveau is gemaakt en wordt uitgevoerd (artikel 5, VEU). Sinds het inwerking treden van het Verdrag van Lissabon kennen de nationale parlementen een grotere rol bij de Europese besluitvorming. Het Verdrag legt een verbetering vast in de informatievoorziening over nieuwe initiatieven vanuit de EU aan de lidstaten. Daarnaast krijgen de nationale afwegingen op basis van het subsidiariteitsbeginsel een rol in het begin van het wetgevingsproces en niet meer slechts achteraf. Een kanttekening daarbij is dat een nationaal parlement op zichzelf in dit geval geen machtspositie heeft. Er is minimaal een derde meerderheid nodig van de nationale parlementen om de Commissie te dwingen haar besluit de heroverwegen, beter te motiveren of in te trekken. Zie ook: Keulen (2006, pp. 237-243) en Ministerie van Buitenlandse Zaken (2008, pp. 12-15).

Comité van de Regio's (CvdR)

Het Comité van de Regio's is een verplicht te raadplegen adviesorgaan voor de Europese Commissie als het gaat om beslissingen die een impact hebben op regio's in Europa. Het Comité van de Regio's is opgericht in 1994. De eerste stappen op weg naar het CvdR zijn echter vele jaren eerder gezet. Zo is in 1960, voor de European Parliamentary Assembly als voorloper van het Europees Parlement, de adviescommissie voor regionale economie opgericht. Pas in 1986 (bij het inwerking treden van de Europese Akte) begon het idee vorm te krijgen de EPA om te vormen tot een adviesraad met vertegenwoordigers van regionale en lokale overheden. In 1988 werd uiteindelijk de Consultative Council of Regional and Local Authorities opgericht waarna in 1994 deze adviesraad meer formeel gestalte werd gegeven in de vorm van het CvdR (European Union, 2007). Het CvdR vindt zijn grondslag in de

artikelen 305-307 VWEU. De leden moeten gekozen zijn bij een regionale overheidslaag waarbinnen men bestuurlijk verantwoordelijkheid aflegt.

Volgens artikel 307 VWEU is het Comité gerechtigd advies te geven in zaken waarbij de belangen een grensoverstijgende impact hebben. Hetzelfde artikel voorziet echter ook in een adviesrol op momenten dat het Comité dat zelf nodig acht. Deze wijze van adviseren, in combinatie met de gevarieerde samenstelling van het CvdR, heeft voor spanningen gezorgd tussen het CvdR en het EP. Europarlementariërs zullen beargumenteren dat zij democratisch gekozen zijn en dat het EP de gehele Europese bevolking vertegenwoordigt en daarmee ook de belangen met regionale impact (Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2001, p. 16).

Voor de Nederlandse provincies is deze situatie van belang op het moment dat zij het Comité willen inzetten ter ondersteuning van de eigen belangen. Als bij een invloedsparing het CvdR wordt ingezet zal er aandacht moeten zijn voor de positie van de parlementariërs die formeel gezien de gekozen belangenbehartigers zijn. Bij het inzetten van de invloedsparing zal het wegnemen van spanning tussen CvdR en EP en het inzetten op het gezamenlijk behartigen van de belangen een meerwaarde kunnen betekenen.

De samenstelling van de Nederlandse delegatie binnen het CvdR is formeel de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In de praktijk wordt deze samenstelling overgelaten aan het IPO en de VNG. Vanuit deze koepelorganisaties worden de Comitéleden voorgedragen. Het ministerie biedt deze voordracht aan bij de Europese Raad welke vervolgens over kan gaan tot officiële bekrachtiging van de voordracht.

Hoewel getalsmatig de invloed van de Nederlandse leden van het Comité beperkt is, kan de eigen positie invloedrijker worden gemaakt door het invullen van een zogenaamd rapporteurschap. Een rapporteur is de persoon die binnen het Comité verantwoordelijk is voor de voortgang van een bepaald dossier en hier de drijvende kracht achter vormt. Deze positie geeft de mogelijkheid invloed uit te oefenen binnen de uitwerking van het dossier. De rapporteur heeft invloed op de agendavorming en zal makkelijker kunnen beschikken over informatie. Dit zijn factoren die bij de voorzittersrol van rapporteur zorgen voor een machtsbasis waaruit daadwerkelijk invloed kan worden uitgeoefend op het uiteindelijke resultaat van onderhandelingen (Tallberg, 2006).

Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC)

Het EESC is een raadgevend orgaan voor de Europese instellingen. Het EESC vertegenwoordigt maatschappelijke organisaties van werkgevers, werknemers en andere sociaal-economische categorieën. Vergelijkbaar met het CvdR moet het EESC in de besluitvormingsprocedure verplicht worden geraadpleegd, voordat er beslissingen worden genomen over economisch en sociaal beleid. De leden van het EESC worden voorgedragen door de regeringen van de lidstaten, maar de leden werken politiek onafhankelijk (Europese Gemeenschappen, 2003, p. 33).

2.9 Te onderzoeken condities

Het stelsel van action arena's zoals weergegeven in figuur 2.3 vormt de basisstructuur van dit onderzoek. Een ondernomen invloedspoging zal, direct of indirect, gericht zijn op één of meerdere van de action arena's. Binnen deze action arena's speelt het daadwerkelijke invloedspoging zich af. Het gezamenlijke handelen van de deelnemende actoren leidt tot een uitkomst voor de specifieke arena waarin deze actoren actief zijn. Het handelen van provincies vindt plaats binnen de context van *venue shopping*. Provincies kiezen er bewust voor om tot beïnvloeding over te gaan en maken daarbij een afweging wanneer en met welke hulpbronnen ze tot actie over gaan. Vanuit deze structurering is het mogelijk om aan te geven welke condities van invloed zijn geweest op de uiteindelijke doelbereiking die provincies behalen bij het beïnvloeden van de Europese besluitvorming. Met het begrip *condities* wordt hier bedoeld: de verzameling van factoren die, geredeneerd binnen de kaders van het onderliggende theoretische model, de kans op doelbereiking vergroot of verkleint.

In paragraaf 2.4 is beschreven hoe provincies zich gesteld zien voor het maken van strategische keuzes als zij de Europese besluitvorming willen beïnvloeden. Dit keuzeproces is aangeduid als *venue shopping*. De keuzeruimte die de provincie hierbij heeft wordt bepaald door de handelingsopties die zij heeft op basis van de hulpbronnen zoals genoemd in paragraaf 2.3. De beschreven context van *venue shopping* legt zo de (exogene) factoren vast die bepalen welke keuzeruimte er voor de provincies beschikbaar is en welke mogelijkheden men heeft om zich te manifesteren als deelnemende actor in een action situation.

De vraagpunten die de handelingsmogelijkheden bepalen zijn:

- *Waar te handelen?* Betreft het hebben van toegang (de beschikbaarheid van action arena's);
- *Wanneer te handelen?* Betreft de hulpbron *tijd* en de beperkingen die ten aanzien van mogelijke invloedsmomenten in de tijd gelden binnen de procedure;
- *Hoe te handelen?* Betreft de aanwezigheid van fysiek, sociaal en menselijk kapitaal. Ook het kunnen handelen in samenwerking met andere actoren maakt hier deel van uit.

De exogene factoren zoals hiervoor beschreven hebben betrekking op de aanwezigheid van action arena's en de mogelijkheden die deze action arena's bieden om invloed uit te oefenen. Paragraaf 2.5 geeft de theoretische basis om de exogene factoren meer gedetailleerd te kunnen beschrijven. In die paragraaf is immers het begrippenkader rond action arena's opgenomen en aangeven dat elke action arena te beschrijven is aan de hand van de volgende kenmerken:

- formele regels;
- informele regels;
- fysieke eigenschappen.

Door de exogene factoren meer gedetailleerd te beschrijven aan de hand van de kenmerken van action arena's, ontstaat het overzicht in figuur 2.4. Dit overzicht laat zien welke kenmerken van invloed zijn op de manifestatie van de exogene factoren. De tabel geeft enerzijds weer welke exogene factoren de keuzeruimte voor de provincies vastleggen. Anderzijds geeft de tabel weer welke variabelen medebepalend zijn voor het verloop en de uitkomst van de action situation binnen de action arena's.

		A	B	C
		Formele regels	Informele regels	Fysieke eigenschappen
1	De beschikbaarheid van action arena's (waar te handelen?)	Formele toegang <i>Positieregels</i> <i>Grensregels</i>	Informele toegang	Het type vraagstuk dat voorligt en aan het proces gerelateerde fysieke eigenschappen
2	De beschikbaarheid van invloedsmoment en binnen de action arena (wanneer te handelen?)	Formele invloedsmomenten <i>Reikwijdteregels (procedureel)</i>	Informele invloedsmomenten	Beschikbaarheid hulpbron <i>tijd</i> ; Vermogen om te handelen binnen de fasering van de besluitvorming en geldende deadlines;
3	De beschikbaarheid van handelingsopties binnen de action arena (hoe te handelen?)	Formele competenties en rechten; Status van de beslissingen; Formele samenwerkingsmogelijkheden <i>Autoriteitsregels</i> <i>Informatieregels</i> <i>Reikwijdteregels (inhoudelijk)</i> <i>Aggregatieregels</i>	Mogelijkheden om informeel te handelen en Informele samenwerkingsmogelijkheden	Beschikbaarheid hulpbronnen <i>fysiek, sociaal en menselijk kapitaal</i> ; Gedeelde belangen en afhankelijkheidsrelaties

Tabel 2.1 – Overzicht van te onderzoeken condities

2.10 Operationalisering condities

In deze paragraaf worden de abstracte condities uit tabel 2.1 uitgewerkt tot concreet meetbare variabelen. Daarbij is per conditie aangegeven op basis van welke informatie is bepaald welke waarde of verschijningsvorm deze variabeel aanneemt. Een mogelijke verschijningsvorm (waarde) is dat de betreffende

conditie in een bepaalde arena niet relevant is (te vergelijken met de waarde *niet van toepassing*). Daarnaast moet rekening gehouden worden met de mogelijkheid dat door het ontbreken van informatie geen waarde van de conditie bepaald kan worden (te vergelijken met de waarde *onbekend/geen antwoord*). In dergelijke gevallen zal, aansluitend bij Ostrom & Basurto (2011) en Boedeltje (2009), worden uitgegaan van zogenaamde defaultwaarden. Bij formele regels ligt daarbij de aanname in de rede dat er, tenzij uit schriftelijk vastgelegde regels anders blijkt, er bij default geen formele rechten en plichten zijn.

Ten aanzien van de defaultwaarde bij informele regels zijn er twee verschillende situaties denkbaar. Ten eerste kunnen zowel formele als informele regels ontbreken. In dat geval geldt de defaultwaarde zoals die is beschreven voor de formele regels. In het tweede geval zijn er wel formele, maar geen informele regels. In deze tweede situatie zal de formele regel gelden. De defaultwaarde voor de informele regel is dan gelijk aan de verschijningsvorm van de formele regel.

Bij de fysieke eigenschappen geldt als defaultconditie dat de eigenschap geen rol heeft gespeeld indien er geen informatie is gevonden over deze eigenschap waaruit het tegendeel blijkt.

Per conditie zijn de verschijningsvorm en defaultwaarde als volgt:

- **Conditie 1A – Formele toegang**

- **Omschrijving**

- Betreft formele afspraken die zorgen dat er toegang is tot een action arena. Het gaat hierbij om de positieregels en grensregels. Positieregels specificeren de verschillende posities in de arena terwijl de grensregels bepalen hoe deze posities moeten worden ingenomen. Deze regels bepalen of een actor op formele wijze toegang heeft tot de arena en daar een bepaalde positie kan innemen. De aanwezigheid en verschijningsvorm van deze conditie is nagegaan aan de hand van interviews en, indien beschikbaar, schriftelijke stukken.

- **Verschijningsvorm**

- Er was formele toegang op basis van.....(formele regel).

- **Default**

- Als er geen informatie is gevonden dan geldt de aanname dat er geen formele toegang mogelijk was of dat een beschikbare mogelijkheid van informele toegang niet is gebruikt.

- **Conditie 1B – Informele toegang**

- **Omschrijving**

Betreft de vraag of er toegang is tot de action arena op basis van informele toegang. Het gaat hierbij om toegang waarbij een belanghebbende zonder formele positie in de action arena wordt uitgenodigd om inbreng te hebben door een actor die wel formeel toegang heeft tot de arena. Bijvoorbeeld: een provincie vraagt een gesprek aan met een Europarlementariër voorafgaand aan de eerste lezing van het EP vanwege het regionale belang van het wetsvoorstel. De parlementariër stemt hier mee in om een goede afweging van de belangen te kunnen maken. De provincie heeft dan informele toegang tot de action arena *eerste lezing EP*. Of er sprake is geweest van informele toegang wordt onderzocht aan de hand van interviews met informanten die kunnen aangeven of er toegang is geweest op basis van de geldende omgangsvormen. Daarnaast kan secundaire literatuur over omgangsvormen en cultuur als bron gebruikt worden om aanwezige vormen van informele toegang te identificeren.

- **Versijningsvorm**

Er was informele toegang op basis van ... (informele regel).

- **Default**

Als default geldt de aanname dat de action arena niet beschikbaar was op basis van informele toegang of dat de mogelijkheden voor informele toegang niet zijn benut.

- **Conditie 1C – Het type vraagstuk dat voorligt en aan het proces gerelateerde fysieke eigenschappen**

- **Omschrijving**

Betreft het beschikbaar zijn van de action arena op basis van de aard van het vraagstuk dat voorligt of een aan het proces gerelateerde fysieke eigenschap. Bijvoorbeeld: de provincie wordt gevraagd aan een wetsvoorstel mee te schrijven vanwege de sterke regionale impact van de voorgestelde wetgeving op de regio waarin deze provincie zich bevindt. Ook kan deze conditie betrekking hebben op de locatie waar de action situation zich afspeelt, bijvoorbeeld als men als gastheer ook is uitgenodigd voor een bijeenkomst. In de casebeschrijvingen is de

context weergegeven waarbinnen de invloedspogingen zich afspelen. Aan de hand van die beschrijvingen wordt gekeken of er fysieke eigenschappen een rol hebben gespeeld bij het verkrijgen van toegang. Ook zal, bijvoorbeeld, uit de beschrijvingen blijken of er toevallig optredende omstandigheden hebben bijgedragen aan beschikbaar zijn van arena's.

- **Verschijningsvorm**

Action arena is beschikbaar door .... (fysieke eigenschap)

- **Default**

Als er geen informatie is gevonden dan is de aanname dat de action arena niet beschikbaar is geweest op basis van een fysieke eigenschap of dat een beschikbare arena niet is benut.

- **Conditie 2A – Formele invloedsmomenten**

- **Omschrijving**

Deze conditie betreft de vraag in welke fase van de besluitvorming een actor actief kan worden. De procedurele reikwijdteregels zijn van invloed op deze conditie. Deze regels leggen vast wat de status is van uitkomsten binnen de arena. Zo kunnen reikwijdteregels bijvoorbeeld vastleggen dat een besluit in een arena een bepaalde status krijgt (bijvoorbeeld 'vrijblijvend advies' of juist 'bindend advies'). Deze regels zijn van belang als het gaat om de timing van invloedspogingen. Dat geldt voor de timing van in de arena zelf (op welke type uitkomst wil je invloed uitoefenen?) maar ook voor de timing van navolgende invloedsmomenten (als de uitkomst die je hebt beïnvloed een vrijblijvend advies is, hoe zorg je dan in het vervolg van de procedure ervoor dat dit advies een rol blijft spelen?). In de casebeschrijvingen is informatie opgenomen over het moment van inzetten van invloedspogingen. Aan de hand daarvan wordt bepaald of dat moment gerelateerd is aan een formeel door de procedure bepaald moment (een formele regel).

- **Verschijningsvorm**

Er was een formeel invloedsmoment mogelijk op basis van .... (formele regel).

- **Default**

Als er geen informatie wordt gevonden over deze conditie geldt de aanname dat er geen formeel invloedsmoment aanwezig was.

- **Conditie 2B – Informele invloedsmomenten**

- **Omschrijving**

Betreft de vraag of de cultuur en omgangsvormen binnen de action arena het toelieten om zelf keuzes te maken over de timing om informeel te handelen. Het betreft hier het tijdsaspect. Een actor kan de mogelijkheid hebben om informeel te handelen maar daar in belemmerd worden door de aanwezige cultuur. Bijvoorbeeld als binnen de heersende bestuurscultuur het als ongewenst wordt beschouwd om te handelen voordat een andere actor aan bod is geweest. Analoog aan conditie 2A wordt ook hier de casebeschrijving als basis gebruikt. Die beschrijving geeft inzicht in het moment van beïnvloeden. Indien dat moment niet voortkwam uit een formele regel zal worden bekeken of het moment voortkwam uit een informeel geboden kans en of die kans ook daadwerkelijk is benut.

- **Verschijningsvorm**

Er was een informeel invloedsmoment mogelijk op basis van .... (informele regel).

- **Default**

Als er geen informatie wordt gevonden over deze conditie geldt de aanname dat er geen informeel invloedsmoment aanwezig was of dat een aanwezig moment niet is benut.

- **Conditie 2C – Beschikbaarheid van de hulpbron ‘tijd’ en vermogen om te handelen binnen de fasering van de besluitvorming en geldende deadlines**

- **Omschrijving**

Deze conditie is verbonden met conditie 3C. Een actor kan fysieke, sociale en menselijke hulpbronnen tot zijn beschikking hebben, maar het is de vraag of men in staat is om die hulpbronnen tijdig in te zetten. De hulpbron *tijd* is hierop van invloed, maar ook de beperkingen die de fasering van de besluitvorming met zich meebrengt. Binnen elke procedurestap kunnen specifieke deadlines van kracht zijn. Bij deze conditie gaat het om capaciteiten ten aanzien van timing en planning (inclusief de keuze om vroeg of juist laat in het proces invloed uit te oefenen) om binnen de aanwezige fasering en deadlines te handelen. De aanwezigheid van deze conditie blijkt uit het daadwerkelijk te hebben ingezet van een invloedspoging binnen de geldende deadlines

en fasering. Uit de interviews, aangevuld met documenten, wordt afgeleid of deze conditie een rol heeft gespeeld.

- **Verschijningsvorm**

De actor was wel/niet in staat om te handelen binnen de fasering en aanwezige deadlines.

- **Default**

Het is niet altijd duidelijk of er een hulpbron beschikbaar is geweest om aan te wenden. Het is mogelijk dat er wel een hulpbron beschikbaar was, maar dat men ervoor heeft gekozen dat niet te doen. Als er geen gegevens beschikbaar zijn waaruit aanwending van een hulpbron blijkt, dan geldt de default: men had geen hulpbron beschikbaar of heeft ervoor gekozen deze niet op dit moment in te zetten.

- ***Conditie 3A – Formele competenties en rechten. Status van de beslissingen en formele samenwerkingsmogelijkheden***

- **Omschrijving**

Deze conditie heeft betrekking op de formele mogelijkheden die een actor heeft om te handelen. Deze worden met name bepaald door de autoriteitsregels. Deze regels bepalen immers welke rechten en plichten er zijn toegewezen aan de verschillende posities. De inhoudelijke reikwijdteregels kunnen daarbij nog beperkingen opleggen aan de mate waarin een actor zijn positie en autoriteit kan benutten. Inhoudelijke reikwijdteregels kunnen bijvoorbeeld al bij de start van een action situation aangeven dat er grenzen zijn aan de mogelijke uitkomsten. Ter vereenvoudiging van het onderzoek worden de informatieregels niet verder beschouwd, tenzij uit de ingewonnen informatie blijkt dat deze een rol hebben gespeeld. De aanname is dat ten aanzien van de beschikbaarheid van informatie er geen verschil is tussen de deelnemende actoren in de action arena.

Ook heeft deze conditie betrekking de vraag of er mogelijkheden zijn om samenwerking aan te gaan, gezien vanuit de regels. Deze conditie wordt beïnvloed door de aggregatieregels. Deze regels leggen vast hoe acties van actoren op beslispunten in de besluitvorming omgezet worden in (tijdelijke) uitkomsten. Dus hoe besluiten en andere uitkomsten tot stand komen op basis van de bijdragen van de verschillende positiehouders (zie Denters et al, 2003 en Boedeltje, 2009). Als de aggregatieregels vastleggen dat een kleine groep actoren

bepaalde besluitvormende bevoegdheden hebben, dan kan samenwerking eerder aan de orde zijn voor actoren dan in situaties waarbij een groot aantal actoren uiteindelijk de uitkomst bepalen. Als er bijvoorbeeld besloten wordt op basis van unanimiteit waarbij iedereen vetorecht heeft, dan hoeft er geen samenwerking te worden gezocht. Als besloten wordt door middel van meerderheid dan is samenwerking van belang en zijn zowel voor- als tegenstanders in beeld om aan de gewenste coalitie te komen. Aggregatieregels kunnen ook vastleggen dat een actor geen besluit mag nemen voordat specifieke mede-actoren zijn gehoord. Ook in dergelijke gevallen zullen deze regels van invloed zijn op de mogelijkheden om strategische samenwerking aan te gaan. De aanwezigheid en verschijningsvorm van deze conditie is nagegaan aan de hand van interviews en (indien beschikbaar) schriftelijke stukken.

- **Verschijningsvorm**

De actor heeft formele competenties en rechten op basis van ... (formele regel).

Er zijn aan de uitkomsten, inhoudelijk, beperkingen opgelegd op basis van ... (formele regel). De mogelijkheden om strategische samenwerking zijn mogelijk door de aanwezigheid van ... (formele regel).

- **Default**

Bij formele toegang geldt als defaultwaarde de positie 'toehoorder' met geen andere bevoegdheid dan het recht om in de action situation aanwezig te mogen zijn. Daarnaast geldt als default dat er in de action arena geen handelingsopties waren en dat er geen mogelijkheden waren om samenwerking aan te gaan op basis van formele regels.

- ***Conditie 3B – Mogelijkheden om informeel te handelen en informele samenwerkingsmogelijkheden***

- **Omschrijving**

Betreft de vraag of de aanwezige cultuur en omgangsvormen, die zich manifesteren als informele regels, het toelaten dat er op hulpbronnen worden ingezet. Ook betreft deze conditie de vraag of er informele regels zijn geweest binnen de action arena waardoor strategische samenwerking mogelijk werd of juist werd belemmerd. Bij conditie 3B

gaat het om de informele kant van de samenwerking. Culturele overeenkomsten kunnen ervoor zorgen dat actoren elkaar eerder vinden en gezamenlijk handelen. Zo zullen vanuit de verwantschap in beleidscultuur en tradities bepaalde landen elkaar eerder vinden dan andere landen. Of deze conditie een rol heeft gespeeld wordt opgemaakt uit de verkregen informatie uit de interviews. Daarnaast kunnen documenten die ten grondslag liggen aan de samenwerking (bijvoorbeeld position papers) aanvullend worden gebruikt om deze conditie waar te nemen.

- **Verschijningsvorm**

Er zijn wel/geen aantoonbare belemmeringen om te handelen op basis van ... (informele regel). Er zijn wel/geen informele regels aanwezig geweest die van invloed zijn geweest op de mogelijkheden voor strategische samenwerking. Namelijk: ... (informele regel) heeft gezorgd voor ... (mogelijk maken/ belemmeren) van samenwerking.

- **Default**

Als defaultwaarde geldt dat er geen handelingsopties mogelijk waren op basis van informele regels of dat deze opties niet zijn benut. Als defaultwaarde ten aanzien van samenwerkingsmogelijkheden, geldt de aanname dat samenwerking niet is gefaciliteerd door informele regels of dat beschikbare mogelijkheden niet zijn benut.

- ***Conditie 3C – Beschikbaarheid hulpbronnen ‘fysiek, sociaal en menselijk kapitaal’. Aanwezigheid van gedeelde belangen en afhankelijkheidsrelaties.***

- **Omschrijving**

Betreft de hulpbronnen die een actor tot zijn beschikking heeft. Het gaat hierbij alleen om het beschikbaar zijn waarbij er een verwantschap is met condities 3A en 3B (het ook daadwerkelijk kunnen aanwenden van de hulpbronnen in termen van timing en planning). Deze conditie is moeilijk waar te nemen omdat de beschikbaarheid van een hulpbron meestal pas aantoonbaar is op het moment dat een hulpbron ook daadwerkelijk wordt ingezet. Dat betekent dat deze conditie voornamelijk indirect waar te nemen is. Deze conditie betreft ook de vraag of de aard van het vraagstuk voor gedeelde belangen en/of afhankelijkheidsrelaties zorgt, waardoor strategische samenwerking mogelijk wordt. Het hebben van hulpbronnen kan leiden tot een afhankelijkheidsrelatie als de te

beïnvloeden actor in ruil voor zijn medewerking hulpbronnen ter hand worden gesteld die de betreffende actor op zijn beurt in staat stellen om de eigen doelen te realiseren. Zo zal de Commissie bij haar regionaal beleid gebruik willen maken van de uitvoeringscapaciteit in de regio's, maar zijn de regio's gebaat bij de financiële middelen die de Commissie beschikbaar kan stellen. Ook gedeelde belangen kunnen samenwerking faciliteren. De samenwerking binnen het IBD in deze case is hier een voorbeeld van. Voor het beschouwen van deze conditie worden de in de interviews verkregen gegevens gebruikt.

- **Verschijningsvorm**

De actor heeft aantoonbaar één of meerdere hulpbronnen tot haar beschikking, namelijk .... (hulpbron(nen)).

Strategische samenwerking was mogelijk vanwege ... (gedeelde belangen / afhankelijkheidsrelatie).

- **Default**

Als er geen informatie beschikbaar is waaruit de beschikbaarheid van een hulpbron blijkt, dan geldt de defaultwaarde: de actor heeft geen hulpbron beschikbaar gehad of ervoor heeft gekozen een beschikbare hulpbron niet in te zetten.

Indien er geen informatie aangetroffen is over gedeelde belangen of afhankelijkheidsrelaties, dan geldt de defaultwaarde dat deze belangen en relaties niet aanwezig waren.

2.11 Vervolg

In hoofdstuk 3 wordt beschreven hoe de data verzameld kan worden om de condities inzichtelijk te maken. Van belang is om duidelijkheid te krijgen over de mate waarin een conditie aanwezig is geweest in een invloedsproces en over de concrete vorm waarin dit is gebeurd. Het is mogelijk dat sommige condities niet aanwezig zijn geweest. Ook is niet uit te sluiten dat de beschikbare data geen informatie bevat over bepaalde condities. De tabel wordt dan ook gezien als een theoretisch overzicht van mogelijke condities waar het onderzoek zich op kan richten. In hoeverre de condities daadwerkelijk inzichtelijk gemaakt kunnen worden zal afhangen van de informatie die beschikbaar is bij het analyseren van invloedspogingen. In hoofdstuk 3 wordt beschreven hoe die informatie ingewonnen en geanalyseerd kan worden. Een beschouwing over de validiteit en betrouwbaarheid die de gemaakte keuzes met zich meebrengen ten aanzien van de uiteindelijk te trekken conclusies zullen daarbij niet ontbreken.

Hoofdstuk 3 – Onderzoeksmethode

‘Er is niets eenvoudiger dan door twee punten een rechte lijn te trekken, maar tegelijkertijd ook niets meer misleidend. De wetenschapper weet dat alle data met foutengrenzen komen en dat achter elke lijn, van welke vorm dan ook, de keuze voor een theoretisch model ligt. Zelfs in de wiskunde, toch de hardste wetenschappelijke discipline, is bewijs vooral interessant als het innerlijke mechanismen blootlegt. Het ultieme doel is en blijft begrip.’

(Dijkgraaf, 2012, p. 82)

3.1 Inleiding

Aangekomen op dit punt in het onderzoek komt de vraag aan de orde op welke wijze de benodigde informatie wordt verzameld en geanalyseerd om te komen tot een beantwoording van de onderzoeksvraag. Met andere woorden: welke onderzoeksmethode kunnen we het best hanteren?

De vraag welke onderzoeksmethode nu geschikt is om de gewenste informatie boven tafel te krijgen laat zich niet gemakkelijk beantwoorden. Voor het uitvoeren van een eigen onderzoek kan niet zondermeer een methode worden gekopieerd. De vele onderzoeksmethoden die de afgelopen decennia zijn ontwikkeld voor het uitvoeren van machts- en invloedsanalyse hebben allemaal hun eigen toepassingsgebied. Huberts & Kleinnijenhuis beschrijven tien onderzoeksmethodes die zijn ontwikkeld om macht en invloed te kunnen meten. Uit hun overzicht van methoden blijkt duidelijk de koppeling van methode en aard van de probleemstelling (Huberts & Kleinnijenhuis, 1994, p. 34). Ook de specifieke aannames en omstandigheden die bij een onderzoek aanwezig waren zijn bepalend voor de uitkomsten. Zie bijvoorbeeld Tromp (2004, pp. 208-211) waarin een beschrijving staat van het bekende onderzoek van Dahl (1961) naar de lokale invloed op de besluitvorming in New Haven. Duidelijk wordt dat een aantal andere specifieke keuzes ten aanzien van te onderzoeken beleidsterreinen en te beschouwen actoren mogelijk tot andere conclusies had geleid. Saunders, Lewis & Thornhill (2007, p. 86) wijzen in dit opzicht op de gelaagdheid waarbinnen de onderzoeksmethode zich bevindt. Het formuleren van een onderzoeksmethode wordt voorafgegaan door, in een hoger abstractieniveau, te beschrijven welk type vraagstuk voorligt. Vanuit die beschouwing wordt vervolgens toegewerkt naar een onderzoeksmethode die passend is bij de aard van het vraagstuk.

De onderzoeksmethode als maatwerk heeft niet alleen betrekking op keuzes die worden gemaakt voorafgaand aan het onderzoek. Het type data dat is verzameld

zal ook bepalend zijn voor de wijze waarop men kan omgaan met het analyseren van de data en het formuleren van conclusies. Het gaat dus niet om het kiezen van een bepaalde onderzoeksmethode, maar wel om het samenstellen van een onderzoeksmethode.

3.2 Casestudies

De onderzoeksvraag richt zich op invloedsposingen van provincies en stelt de vraag of er oorzaken te vinden zijn die het verschil in doelbereiking mede hebben bepaald. In mijn onderzoek staan daarmee in de praktijk ingezette invloedsposingen centraal. Het gaat daarbij om de relatie tussen de gemaakte strategische keuzes, de invloed die men heeft gehad en de mate van behaalde doelbereiking. De doelstelling is om meer gedetailleerd te kijken naar deze praktijksituaties dan tot nu toe is gedaan in wetenschappelijk studies.

Om dit onderzoek te kunnen uitvoeren is in hoofdstuk 2 een theoretisch kader opgebouwd. In dit kader wordt beschreven hoe een invloedsposing, waarbij een hoofddoel wordt nagestreefd, is opgebouwd uit een stelsel van verschillende deelinvloedsposingen. Deze deelinvloedsposingen kennen hun eigen resultaten. De vraag die daarbij naar voren komt is in hoeverre deze deelresultaten uiteindelijk hebben geleid tot al dan niet bereiken van het hoofddoel.

De deelinvloedsposingen worden geanalyseerd uitgaande van de theorie rond venue shopping. Provincies kiezen op welke arena zij zich richten, op welk moment zij actief worden, welke hulpbronnen in worden gezet en of er strategisch wordt samengewerkt. Het samenspel van deze keuzes leidt uiteindelijk tot een bepaald resultaat van de ingezette invloedsposing. Het onderzoek richt zich op deze strategische keuzes en hun invloed op het beleids- en besluitvormingsproces dat zich heeft voorgedaan. Het uitvoeren van een dergelijke procesanalyse vereist het analyseren van concrete beleids- en besluitvormingsprocessen (Derksen, 1985, pp. 31-32). De benodigde gegevens zullen daarom worden ingewonnen door het uitvoeren van een aantal casestudies. Een casestudie wordt daarbij gedefinieerd als een onderzoek naar een maatschappelijk verschijnsel, in één (of slechts een paar) van zijn verschijningsvormen, binnen zijn natuurlijke omgeving en gedurende een bepaalde tijdsperiode (Swanborn P. , 2010).

Swanborn geeft een uitvoerige beschrijving van casestudies als onderzoeksmethode. De aanpak die hij daarbij voorstaat richt zich op die aspecten die ervoor zorgen dat met de casestudies de juiste gegevens worden verzameld en op de wijze waarop de betrouwbaarheid van het caseonderzoek vergroot kan worden. Met deze invalshoek wordt de aandacht niet afgeleid van datgene waar

het bij onderzoeksmethodes uiteindelijk om draait: de geldigheid en betrouwbaarheid van de conclusies die worden getrokken op basis van de ingewonnen gegevens. Swanborn stelt dat, vanuit een verklarend theoretisch fundament *'...it would be a mistake to discuss a lengthy list of specific procedures for data analysis. It is more appropriate to concentrate on a few well-known concepts and principles of analysis, and to reflect on well-known criteria for data quality, such as reliability and validity.'* (Swanborn P. , 2010, p. 125).

Dit is de essentie van dit derde hoofdstuk waarin verder zal worden uitgewerkt hoe de casestudies worden uitgevoerd en op welke wijze de ingewonnen informatie zal worden geanalyseerd. Een belangrijke rol is daarbij weggelegd voor beschouwingen die betrekking hebben op geldigheid (validiteit) en betrouwbaarheid.

3.2 Geldigheid en betrouwbaarheid

3.2.1 Inleiding

Als het gaat om de geldigheid van het onderzoek dan is er een verschil tussen de interne en de externe geldigheid. Als voorbeeld voor het verschil tussen geldigheid en betrouwbaarheid geven Kirk en Miller aan: *'A thermometer that shows the same reading of 82 degrees each time it is plunged into boiling water gives a reliable measurement. A second thermometer might give readings over a series of measurements that vary around 100 degrees. The second thermometer would be unreliable but relatively valid, whereas the first would be invalid but perfectly reliable.'* (Kirk & Miller, 1986, p. 19)

De interne geldigheid heeft betrekking op de interne werking van de gekozen onderzoeksmethode. Het gaat dan om de wijze waarop conclusies worden getrokken vanuit de verzamelde data. De externe geldigheid heeft betrekking op de representativiteit van het onderzoek. De kernvraag daarbij is of de verzamelde gegevens representatief zijn met betrekking tot de onderzochte populatie en of er conclusies uitgetrokken kunnen worden die daadwerkelijk van toepassing zijn op het onderzochte maatschappelijke fenomeen. De betrouwbaarheid heeft betrekking op de reproduceerbaarheid van het onderzoek. Meer specifiek gericht op voorliggend onderzoek: is een casestudie te herhalen, eventueel door een andere waarnemer? En zo ja, levert dat dezelfde informatie op? In de volgende paragrafen worden deze begrippen, hun toepasbaarheid en de daaruit volgende gevolgen voor het onderzoek, verder uitgewerkt.

3.2.2 Interne geldigheid

De interne geldigheid van de onderzoeksmethode wordt bepaald door het mechanisme dat wordt gebruikt om de verzamelde data te analyseren om vervolgens conclusies te trekken. Meer specifiek kan worden gesteld dat de interne geldigheid van het onderzoek betrekking heeft op mate van zekerheid van de causale verbanden die worden verondersteld. Er kan hierbij een onderscheid worden gemaakt tussen *verklaren* en *voorspellen*. De gevonden causaliteit wordt niet gebruikt om een voorspelling te doen over een toekomstige beïnvloedingspoging, maar wordt gebruikt om het resultaat van de beïnvloedingspoging te verklaren. In mijn onderzoek staat het causaal verklaren centraal. Gezocht wordt naar een methodiek die, zoals Hagenaars (1990) het verwoordt, *het te verklaren fenomeen afleidt uit de waarheid van algemene uitspraken en aanvangscondities* (Hagenaars, 1990, p. 15).

Verskillende methodes zijn ontwikkeld om causale relaties op te sporen en aan te kunnen tonen om een onderzocht fenomeen te verklaren. Elke methode kent zijn eigen voor- en nadelen. Voor elke methode geldt dat de basis van causaliteit wordt gevormd door drie criteria waaraan een relatie tussen X en Y moet voldoen om causaal te kunnen zijn (Fabert & Hagenaars, 1980, pp. 8-9):

- 1) er is samenhang tussen X en Y;
- 2) X gaat in tijd vooraf aan Y;
- 3) er zijn geen andere variabelen die de relatie tussen X en Y tot stand brengen.

Ruane (2005) wijst bij het onderzoeken van causale verbanden op het gevaar van de aanwezigheid van onechte invloedsrelaties. Een onechte invloedsrelatie bestaat wanneer er wel een ogenschijnlijk verband, maar geen causaal verband, is tussen twee variabelen, (Ruane, 2005, p. 80). Een dergelijk situatie treedt op als variabele X en Y een ogenschijnlijk causaal verband vertonen terwijl ze in werkelijkheid verbonden zijn met een derde variabele Z. In werkelijkheid kan variabele Z zowel X als Y veroorzaken. Als we ons niet bewust zijn van de aanwezigheid van Z, dan kan het lijken alsof X en Y causaal zijn verbonden. In de context van het onderzoek naar macht en invloed speelt dit vraagstuk ook. Bij dit onderzoek, zoals Van Goor aangeeft, is vooral de toewijzing van macht aan specifieke actoren problematisch. De onderlinge invloed van de actoren op elkaar maakt het lastig om met zekerheid uitspraken te kunnen doen over de individuele doelbereiking. Zijn conclusie is dat het beschikbare arsenaal aan meetmethoden te kort schiet om aan de drie

hiervoor gestelde criteria te voldoen (Goor, 1988, p. 22). Thompson (2011) gaat ook in op het feit dat bij collectief handelen (bijvoorbeeld in organisaties) vele individuen op hun eigen wijze bijdragen aan het resultaat dat collectief wordt behaald. Dit maakt het lastig om de doelbereiking toe te wijzen aan bepaalde specifieke individuen. Thompson noemt dit *the problem of the many hands*.

Fabert & Hagenaars (1980, pp. 3-4) zijn stilliger in hun uitspraak. Zij geven aan dat zelfs binnen zeer verschillende zienswijzen met betrekking tot causaliteit, volledige zekerheid niet als haalbaar wordt beschouwd. Een dergelijke onmogelijkheid om te komen tot absolute zekerheid maakt het begrip causaliteit niet onbruikbaar. De vraag is hoe, binnen de beperkingen die er zijn, het begrip causaliteit hanteerbaar gemaakt kan worden. Blalock (1964, p. 15) heeft zich ook op deze vraag gericht en komt tot de conclusie dat begrip causaliteit hanteerbaar is te maken door uit te gaan van een simplificatie van de werkelijkheid (model). Hij gaat daarbij uit van een specifiek gekozen aantal variabelen en aandacht voor het beschrijven van de onzekerheid van het model. De nadruk ligt dan op het zo aannemelijk mogelijk maken van de veronderstelde causale relaties. Om invulling te geven aan een dergelijke aanpak kan gebruik worden gemaakt van verschillende methodes om verzamelde data te analyseren. De bruikbaarheid van de methodes wordt bepaald door de aard van de dataverzameling en door het type conclusie dat men wil trekken.

Om een veronderstelde causale relatie aannemelijk te maken en het effect van een derde variabele (onechte invloedsrelatie) uit te sluiten zijn er verschillende werkwijzen mogelijk. In de eerste plaats kan via statistische methodes de correlatie tussen twee variabelen worden bepaald. Vervolgens kan met behulp van dezelfde technieken worden nagegaan of en in hoeverre bepaalde derde (controle)variabelen van invloed zijn op deze relatie. De kracht van statistische analyses is de aanwezigheid van een breed fundament van statistische technieken. Deze technieken maken het niet alleen mogelijk om te controleren voor verstoringen door een derde variabele, maar -onder bepaalde voorwaarden- ook toestaan om uitkomsten vanuit de onderzochte steekproef te generaliseren naar de onderzoekspopulatie. Het nadeel van dergelijke methoden is dat de exacte werking van het causale mechanisme verborgen blijft. De waarschijnlijkheid van het bestaan van een causaal verband zegt niets over de onderliggende redenen die de causaliteit verklaren.

Als de data zich niet lenen voor statistische analyse zal het van belang zijn om op een andere wijze aannemelijk te maken dat ondernomen invloedsprogingen effect hebben gehad op de doelbereiking. Is men, zoals in dit onderzoek, aangewezen op

één of enkele gevalstudies, dan is men bij het leggen van causale verbanden (hier tussen invloeds pogingen en hun doelbereiking) aangewezen op procesanalyses. Daarin wordt met behulp van verschillende bronnen (interviews, vergaderverslagen, publicaties, enz) het mogelijk uitspraken te doen over de mate waarin een conclusie aannemelijk is dan wel onzekerheden kent.

Het voordeel van een dergelijke analyse is dat het mogelijk is om theoretisch verwachte patronen van beïnvloedingsprocessen te vergelijken met in de onderzochte cases waargenomen processen. Via deze methode van *pattern matching* kan aannemelijk worden gemaakt dat een aangetroffen relatie tussen een invloeds poging van een actor en doelbereiking eventueel causaal is. Het is daarbij ook mogelijk om na te gaan of eventueel derde variabelen (bijv. andere actoren) verantwoordelijk zijn voor de doelbereiking (Yin, 1994, pp. 106-110).

Daarbij blijft voorop staan dat beide typen causaal onderzoek van belang zijn. Vooraf kan niet worden gesteld dat een specifieke methode om causale verbanden aannemelijk te maken de voorkeur verdient, zie ook Huberts & Kleinnijenhuis (1994, p. 28). De verschillende methodes sluiten elkaar niet uit maar kunnen elkaar juist versterken. De verzamelde data zullen uiteindelijk bepalen welke methodes gehanteerd kunnen worden.

In ieder geval zijn via de theoretische basis de action arena's zo 'klein' mogelijk gekozen (uitgegaan van de elementaire stappen in het beleids- en besluitvormingsproces). Daarmee worden situaties geanalyseerd met een zo gering mogelijk aantal actoren en korte lijnen tussen handelen en het daaruit volgende resultaat. Door het analyseren van zo klein mogelijke eenheden kan de geldigheid van de uitspraken worden vergroot zonder volledige zekerheid te eisen. Deze benadering sluit aan bij Scharpf (1997, p. 25).

3.2.3 Externe geldigheid

Externe geldigheid wordt ook wel *generaliseerbaarheid* genoemd. Bij het beoordelen van de externe geldigheid is het immers de vraag in hoeverre de onderzoeksresultaten, die gebaseerd zijn op een onderzoek naar een deel van de populatie, veralgemeniseerd kunnen worden. Het gaat in dit geval om veralgemenisering naar de gehele populatie die valt binnen de scope van het theoretische model dat is gebruikt. Voor een verdere verdieping van het begrip generaliseerbaarheid verwijs ik naar Segers (2002, p. 354) en Billiet & Waage (2005, pp. 185-186). De externe geldigheid betreft met name de case-selectie. De onderzochte cases zullen daarom een afspiegeling moeten zijn van het geheel aan

cases die onderzocht zouden kunnen worden. Dit stelt eisen aan de variëteit en de selectie van cases. Hier zal verder aandacht aan worden besteed in paragraaf 3.3.

3.2.4 Betrouwbaarheid

Inzichtelijkheid en herhaalbaarheid zijn de kernwoorden als het gaat om de betrouwbaarheid van onderzoek. Inzichtelijkheid heeft betrekking op het transparant weergeven van de wijze waarop data is ingewonnen en geanalyseerd. Aangeven hoe en op basis van welke informatie conclusies zijn getrokken en wat daarbij de onzekerheden zijn, is wezenlijk. Een dergelijke openheid geldt niet alleen voor wijze van analyseren en concluderen, maar ook voor het verzamelen van de data zelf.

Herhaalbaarheid vereist dat de gebruikte bronnen bekend zijn en ter controle benaderd kunnen worden. Van belang is om de informatie die door de bronnen is geleverd alleen te gebruiken na uitdrukkelijke toestemming van die bronnen.

In dit onderzoek is gebruikgemaakt van een combinatie van interviews met sleutelpersonen in de geanalyseerde besluitvormingsprocessen en een aanvullende analyse van documenten. De selectie van sleutelpersonen is beschreven in paragraaf 3.3.2. In het onderzoek is getracht de kwaliteit van de in de interviews verkregen informatie op drie manieren te borgen. In de eerste plaats zijn de interviewverslagen ter verificatie voorgelegd aan de geïnterviewde personen. In de tweede plaats is waar mogelijk getracht om voor bepaalde uitspraken vanuit meerdere personen bevestiging te krijgen (intersubjectiviteit). Tot slot is ook getracht om op basis van de analyse van schriftelijke documenten bevestiging te vinden van uitspraken die tijdens de interviews zijn gedaan.

3.3 Cases, selectie en uitvoering

3.3.1 Aantal en type cases

Swanborn (2010) geeft met betrekking tot dit punt aan dat vanuit de gebruikelijke redenering vaak wordt gesteld: hoe meer cases, hoe beter. Het idee is daarbij dat bij het onderzoeken van meer cases de kansen stijgen dat de algemene (relevante) informatie kan worden gescheiden van de case-specifieke (irrelevante) informatie (Swanborn, 2010, p. 46). Swanborn voegt daaraan toe dat dit doel alleen kan worden bereikt als bij een groot aantal cases de ‘specifics’ elkaar opheffen. Het uitbreiden van een onderzoek met meer case-studies is vanuit deze optiek gezien geen garantie op het verkrijgen van meer valide conclusies. De cases in dit onderzoek zijn verschillend als het gaat om het hoofddoel, maar het is waarschijnlijk dat bij een gedetailleerde blik op de ondernomen acties door de

actoren de specifieke kenmerken overeenkomsten vertonen. Het veld actoren dat beschouwd wordt is immers beperkt van omvang (invloedspogingen ingezet vanuit Nederlandse provincies).

Voor de externe geldigheid is dit niet de enige afweging als het gaat om het aantal cases. Als we kijken naar het totaal aantal cases die in beeld gebracht kunnen worden dan is dit aantal beperkt. Provincies (waarvan het aantal al beperkt is) handelen vaak in gezamenlijkheid als het gaat om invloedspogingen. Daarbij is niet elke invloedsactiviteit gericht op het beïnvloeden van een voorstel dat onderhavig is aan de gewone wetgevingsprocedure. De totale populatie aan mogelijk te onderzoeken cases is niet exact bekend maar duidelijk is dat het om een beperkte omvang gaat. Deze constatering, mede in het licht van de voor het onderzoek beschikbare tijd en middelen, leidt tot de keuze om vier cases te onderzoeken. De nadruk in het kader van externe geldigheid ligt op de variëteit die aangebracht kan worden in deze vier cases om ervoor de zorgen dat de geselecteerde cases informatief en representatief zijn voor de regelmatig optredende typen invloedspogingen (Swanborn, 2010, p. 71).

Bij het selecteren van de cases zijn er drie eisen die worden gesteld aan de cases. Een eerste eis is dat de cases betrekking moeten hebben op door één of meerdere provincies uitgevoerde invloedspogingen waarbij er is gehandeld met een vooraf gesteld te behalen doel. Deze eis is noodzakelijk om uitspraken te kunnen doen over de mate waarin uiteindelijk het doel is bereikt (zie paragraaf 2.2) en om te kunnen onderzoeken in welke mate kernvariabelen van invloed zijn geweest op de uitkomst.

Een tweede eis waar de cases aan moeten voldoen is dat invloedspogingen betreft die gericht zijn op besluitvorming die onderhevig is aan de gewone wetgevingsprocedure of aan een in hoofdlijnen vergelijkbare procedure. Deze eis volgt uit de theoretische basis (zie paragraaf 2.5 en 2.6) en zorgt tevens voor dat de cases onderling vergeleken kunnen worden op basis van de aanwezige action arena's.

Een derde eis die aan de cases wordt gesteld is de aanwezigheid van variëteit zoals die hiervoor is beschreven in het licht van de externe geldigheid. Om cases te selecteren die voldoende mate van elkaar verschillen, maar wel voldoen aan de eerste twee eisen, kan worden teruggevallen op hoofdstuk 1. In dat hoofdstuk is beschreven hoe provincies hun invloedspogingen organiseren binnen de netwerken waarin zij zich bevinden. Het al dan niet gezamenlijk handelen speelt daarin een centrale rol (zie paragraaf 1.3.4). Dit gezamenlijk handelen komt voor in

verschillende gradaties. In het ene uiterste geval handelt een provincie solistisch. Een andere uiterste is het handelen van alle provincies gezamenlijk in IPO-verband. Maar ook tussenvarianten zijn mogelijk waarbij een aantal provincies, maar niet alle, ervoor kiezen gezamenlijk hun invloedsposingen te ondernemen. Naast het gezamenlijk handelen is ook de mate waarin de belangen worden gedeeld van essentieel belang voor wijze waarop het proces rond een invloedsposiging verloopt. In situaties waarbij niet met alle andere provincies wordt samengewerkt, maar de anderen neutraal in het proces staan, zal er een andere invloedsstrategie nodig zijn dan in gevallen waarbij provincies in dezelfde arena's verschillende doelen nastreven.

Dit leidt tot de keuze om de cases te selecteren op basis van variëteit ten aanzien van de volgende twee eisen:

- Variëteit in de mate van gezamenlijk handelen;
- Variëteit in de mate waarin de belangen worden gedeeld.

De volgende vier cases zijn geselecteerd op basis van deze twee variëteiteisen. Daarbij is niet gekozen vier mogelijke 'extremen' te onderzoeken. Dat zou geen recht doen aan de realiteit waarin provincies ernaar streven om zoveel mogelijk gezamenlijk te handelen in IPO-verband. In de praktijk zal het solistisch handelen van een provincie in Brussel met strijdige belangen ten aanzien van alle andere provincies op zijn minst een zeldzaamheid zijn. De cases zijn zo gekozen dat, binnen de context van dit onderzoek, de variëteit zoveel mogelijk recht is aangedaan.

De geselecteerde cases zijn:

1. *Dossier Luchtkwaliteit*, waarbij alle provincies gezamenlijk handelden in IPO-verband. De belangen verschilden maar werden wel gedeeld. De mate waarin de te beïnvloeden nieuwe wetgeving van impact zou zijn op de provincies verschilde per provincie. Deze case is opgenomen in hoofdstuk 4.
2. *Dossier Structuurfondsen*, waarbij drie provincies gezamenlijk optraden (in SNN-verband) met een gedeeld belang, namelijk het verkrijgen van voldoende financiële middelen voor het kunnen uitvoeren van het regionale actieprogramma. De andere provincies kenden andere belangen, ook zij hadden een regionaal actieprogramma en de te verdelen middelen waren beperkt. Deze case is opgenomen in hoofdstuk 5.

3. *Dossier Emissierechten*, waarbij er één provincie actief optrad, gesteund door een tweede provincie. De invloedspogingen werden uitgevoerd vanuit de belangen van deze twee provincies. De overige provincies stonden neutraal in dit dossier. Deze case is opgenomen in hoofdstuk 6.
4. *Dossier Grensoverstijgende Samenwerking*, waarbij drie provincies (in SNN-verband) gezamenlijk optraden met een gedeeld belang. Een aantal van de overige provincies kenden hetzelfde belang, maar waren niet betrokken bij de invloedspogingen van het SNN. De overige provincies stonden neutraal in dit dossier. Deze case is opgenomen in hoofdstuk 7.

3.3.2 Het verzamelen van de data

De casestudies worden uitgevoerd door het houden van interviews met betrokken actoren. Het gaat daarbij om actoren die rechtstreeks betrokken zijn geweest bij de provinciale invloedspogingen (bijvoorbeeld lobbyisten in Brussel) of actoren die indirect betrokken zijn geweest maar wel kennis hebben over de invloedspogingen en de resultaten daarvan (bijvoorbeeld beleidsmedewerkers die vanuit de provincies voorbereidend werk hebben verricht). Deze keuze is van belang omdat we gedetailleerd willen kijken naar ingezette hulpbronnen, strategische keuzes in het invloedsproces en de mate van doelbereiking. Het is daarmee noodzakelijk om een specifieke groep actoren te bevragen die ook daadwerkelijk kennis heeft of kan hebben over deze aspecten.

In hoofdstuk 1 is een beeld geschetst van het krachtenveld waarin provincies zich begeven als zij invloed willen uitoefenen op de Europese besluitvorming. Binnen dit krachtenveld is het Huis van de Nederlandse Provincies (HNP) in beeld als centrale actor tussen de provincies en de overige actoren. Invloedskanalen vanuit de provincies worden gecoördineerd en opgezet door het HNP. Op basis van deze centrale rol in het actorenveld is de keuze gemaakt om bij het uitvoeren van de interviews de nadruk te leggen op het bevragen van lobbyisten van het Huis van de Nederlandse Provincies. Voornamelijk zij zijn de actoren die namens de provincies de invloedspogingen ondernemen en het netwerk onderhouden. Daarnaast beschikken de lobbyisten, als vooruitgeschoven post van de provincies, ook over de informatie die vanuit hun eigen organisatie in Nederland is aangeleverd om de invloedspogingen te kunnen uitvoeren.

Bij de interviews wordt gebruikgemaakt van *informanten* en niet van *respondenten*. Dit onderscheid is gemaakt aan de hand van de beschrijving van Swanborn (2010, p. 74). Zoals Swanborn opmerkt is het van belang dat het bij informanten in eerste instantie draait om het verkrijgen van algemene informatie over het te

onderzoeken proces. Naast deze algemene informatie kunnen informanten als centrale actoren verklarende informatie geven door in te gaan op hun eigen waarnemingen en hun eigen interpretatie daarvan. Deze secundaire informatie is dan wel subjectief van karakter, maar kan gerelateerd aan de kennis en functie van de informant, wel aanvullende informatie opleveren die verklarend is voor gebeurtenissen binnen de case. Van belang is wel om in het onderzoek dergelijke subjectiviteit duidelijk onderscheidend weer te geven. In bijlage 1 is een lijst opgenomen met de voor dit onderzoek geraadpleegde informanten. In bijlage 2 is de vragenlijst opgenomen op basis waarvan de interviews zijn uitgevoerd.

De ingewonnen informatie uit de interviews wordt zoveel mogelijk aangevuld met informatie die is te vinden in openbaar toegankelijke documenten. Denk hierbij aan officiële vergaderverslagen en beschikbare schriftelijke correspondentie. Deze documenten kunnen verder inzicht of bevestiging geven ten aanzien van de informatie die uit de interviews is voortgekomen. De interviews worden uitgevoerd aan de hand van een vragenlijst. De vragen zijn zo opgesteld dat er info wordt ingewonnen over de te onderzoeken condities (paragraaf 2.8). Daarbij blijft de context in beeld. Het interview moet ook licht werpen op de omstandigheden die er waren bij het inzetten van een invloedspoging. Er kan informatie uit interview naar voren komen die niet direct een conditie in beeld brengt maar die wel iets zegt over de context waarbinnen de invloedspoging is uitgevoerd. De vragenlijst wordt gehanteerd als basisinstrument. Daarnaast zal worden doorgevraagd over de precieze omstandigheden en onderlinge verhoudingen tussen actoren. De gespreksverslagen van de interviews worden toegestuurd aan de informanten en pas gebruikt voor verdere analyse na hun goedkeuring. Dit ter waarborging van de betrouwbaarheid.

3.4 Het analyseren van de data

Chronologisch overzicht van gebeurtenissen

Aan elk van de vier cases is een apart hoofdstuk gewijd. Aan de hand van de ingewonnen informatie wordt elke case beschreven in de vorm van een samenhangend verhaal waarin de ondernomen invloedspogingen en de uitkomsten chronologisch worden beschreven. Het gaat daarbij niet alleen om de gegeven antwoorden op zich, maar ook om het plaatsen van de antwoorden in het geheel van door de provincies ondernomen acties en de uitkomsten in de case. In deze beschrijving van de case is alle informatie opgenomen die, tot zover mogelijk, licht werpt op de te onderzoeken condities.

In de beschrijving wordt aangegeven als en constatering betrekking heeft op een

antwoord van een informant en daarmee een subjectieve constatering van de informant kan zijn. Van belang is om deze mogelijk subjectieve constatering wel in kaart te brengen. Het is immers mogelijk dat een informant ten opzichte van de constatering een onafhankelijke rol vervulde en daarmee de uitspraak wel degelijk van belang is voor de context.

Analyseren van deelinvloedsposingen en schematisering

In figuur 2.1 is schematisch weergegeven dat een invloedsproces uiteenvalt in een stelsel van action arena's. Een invloedspositie kent een hoofddoel dat wordt nagestreefd. Om dat hoofddoel te bereiken zullen in de praktijk meerdere invloedsposingen worden ondernomen die ieder afzonderlijk gericht zijn op een bepaalde action arena. Deze deelinvloedsposingen worden ingedeeld in drie categorieën:

1. De deelinvloedspositie heeft mogelijk rechtstreeks bijgedragen aan het behalen van het einddoel.
2. De deelinvloedspositie heeft mogelijk bijgedragen aan het behalen van behalen van het einddoel, maar niet rechtstreeks. De deelinvloedspositie heeft bijvoorbeeld invloed gehad op een navolgende deelinvloedspositie die mogelijk wél invloed heeft gehad op het bereiken van het einddoel.
3. De deelinvloedspositie heeft niet bijgedragen aan het behalen van het einddoel of het is niet mogelijk om in redelijke mate aannemelijk te maken dat er een dergelijke bijdrage is geweest.

Door de aanwezigheid van deze typen deeldoelen in kaart te brengen kan worden bekeken in welke mate welk type voorkomt. Bij elke beschouwing van de vier cases op de aanwezige type deelinvloedsposingen kan per case worden beschouwd of er specifieke overwegingen zijn geweest om in te zetten op een bepaald type deelinvloedspositie. Op die manier kan worden geanalyseerd of dit overwegingen zijn die in zijn algemeenheid voorkomen of dat wellicht toch per (deel)doelstelling een specifieke keuze wordt gemaakt. De cases onderling kunnen worden vergeleken door de mate van aanwezigheid van bepaalde typen deelinvloedsposingen naast elkaar te leggen. Blijkt bijvoorbeeld dat de vier cases worden gedomineerd door deelinvloedsposingen van het derde type, dan kunnen conclusies worden getrokken over de wijze van beïnvloeden van de provincies (bijvoorbeeld dat men voornamelijk inzet op posingen waarvan niet aannemelijk kan worden wat het effect gaat worden). Tot slot geeft een beschouwing van de deelinvloedsposingen informatie over de arena waar uiteindelijk het resultaat

wordt geboekt. Het is immers mogelijk dat het deelresultaat geboekt in een bepaalde action arena van doorslaggevende invloed is geweest op het uiteindelijk bereikte resultaat.

In het analyseren van de data zal het stelsel van action arena's (figuur 2.3) een rol spelen in het inzichtelijk maken van een aantal strategische keuzes. Aan de hand van de schematisering wordt per case het volgende inzichtelijk gemaakt:

1. op welke action arena een invloedsparing is gericht;
2. of invloedsparingen voorbereidend zijn geweest op andere invloedsparingen (zoals beschreven in paragraaf 2.5);
3. het moment waarop een invloedsparing is ondernomen in het gehele besluitvormingsproces.

Te onderzoeken condities

In eerste instantie worden de cases hierbij afzonderlijk beschouwd. Per case wordt bepaald of de ingewonnen informatie licht werpt op de aanwezigheid van de condities. Het schema zoals weergegeven in hoofdstuk 2 (tabel 2.1) vormt daarbij het uitgangspunt. Onderzocht wordt welke van de condities een rol hebben gespeeld en in welke mate dit aannemelijk kan worden gemaakt. Vervolgens komt aan de orde of de aangetroffen condities verklarend zijn voor het behaalde resultaat bij de ondernomen invloedsparingen. Gepoogd wordt om de informatie over de condities te koppelen aan de strategische keuzes. Op die manier ontstaat niet alleen een beeld van de condities die het resultaat hebben bepaald maar wordt ook, binnen de mogelijkheden die de ingewonnen informatie toelaat, inzichtelijk gemaakt in hoeverre het optreden van de provincies heeft geleid tot het zich manifesteren van de condities. Van belang hierbij is om niet alleen te kijken naar de case als geheel, maar ook te kijken naar de deelinvloedsparingen als afzonderlijke onderzoekseenheden. De deelinvloedsparingen geven informatie over de strategische keuzes die provincies hebben gemaakt ten aanzien van venue shopping en het resultaat van deze keuzes.

Elke case wordt op dezelfde manier beschreven. Ook de analyse van de data en de conclusies zullen op identieke wijze worden weergegeven. De cases zijn uitgevoerd en beschreven op basis van het zelfde theoretische model zoals is uitgewerkt in hoofdstuk 2. Het stelsel van action arena's (figuur 2.3) vormt daarbij het uitgangspunt. Dit stelsel van action arena's is gebaseerd op de gewone besluitvormingsprocedure als zijnde de meest voorkomende procedure voor besluitvormingstrajecten die rechtstreeks de belangen van provincies raken. Cases zijn onderling vergelijkbaar als zij betrekking hebben op een vergelijkbaar

doorlopen stelsel van action arena's. Er hoeft voor de case selectie daarom geen sprake te zijn van het hebben doorlopen van de gewone besluitvormingsprocedure, maar wel van het hebben doorlopen van procedurestappen waardoor, op basis van het geschematiseerde stelsel van action arena's, onderling vergelijk mogelijk is.

Deze uniformiteit in het uitvoeren en beschrijven van de casestudies maakt het mogelijk om de cases in samenhang te beschouwen. Van belang daarbij is of er patronen zijn te herkennen als alle cases op een rij worden gezet. Aan de hand van de conclusies per case en de eventueel gevonden patronen binnen het geheel aan cases, wordt het antwoord geformuleerd op de onderzoeksvraag.

3.5 Tot slot

In dit derde hoofdstuk is een lijn uitgezet om te komen tot een meer gedetailleerd inzicht in de invloedspogingen die provincies ondernemen. We redeneren daarbij vanuit een stelsel van gebeurtenissen dat voldoende verklarend is voor het eindresultaat. Het stelsel van gebeurtenissen wordt beschreven vanuit een onderliggend theoretisch model.

Deze theoretische basis van het onderzoek is uitgewerkt in hoofdstuk 2. De geldigheid en betrouwbaarheid van het onderzoek is uitvoerig behandeld in hoofdstuk 3. Daarbij is aangegeven wat onder de begrippen wordt verstaan en hoe zij worden toegepast. Beschreven is ook hoe data wordt verzameld en geanalyseerd om tot beantwoording van de onderzoeksvraag te komen. Dit geheel leidt tot een empirisch raamwerk waarmee in de nu volgende hoofdstukken de innerlijke mechanismen van provinciale invloedspogingen in beeld worden gebracht en op basis waarvan een gedetailleerde analyse mogelijk wordt.

Hoofdstuk 4 – Case Luchtkwaliteit

4.1 Inleiding

4.1.1 De problematiek

De Europese Commissie (hierna aangeduid als Commissie) heeft in september 2005 voorstellen gepresenteerd voor een Thematische Strategie Luchtverontreiniging (COM 2005/446) en voor een nieuwe Richtlijn Luchtkwaliteit (COM 2005/447). Het eerstgenoemde voorstel was gericht op het verbeteren van de luchtkwaliteit. Daarbij werd specifiek ingezet op het instellen van een maximumnorm voor de hoeveelheid fijnstof die in de lucht aanwezig mag zijn. Het tweede voorstel betrof het moderniseren van de op dat moment bestaande wetgeving rond luchtkwaliteit. Met het samenvoegen van vijf bestaande rechtsinstrumenten tot één nieuwe richtlijn wilde de Commissie de wetgeving aanpassen aan de inzichten van die tijd. De nieuw in te voeren richtlijn zou zich specifiekker dan voorheen moeten gaan richten op de meest schadelijke stoffen.¹³

De voorstellen van de Commissie hadden grote gevolgen voor Nederland. De nieuwe wetgeving zou een aanscherping betekenen van de geldende normen voor luchtkwaliteit. Vooral de wijze waarop de Rijksoverheid de nieuwe wetsvoorstellen wilde invoeren speelde een belangrijke rol. Het Rijk had aangekondigd om de door

---

¹ De officiële toelichting van de Commissie op de voorgestelde wetgeving luidt:

Teneinde luchtkwaliteitsniveaus tot stand te brengen "die geen significante negatieve effecten en risico's voor de menselijke gezondheid en het milieu tot gevolg hebben", vult deze thematische strategie de huidige wetgeving aan. Ze stelt doelstellingen op het gebied van luchtverontreiniging vast en stelt maatregelen voor om deze tegen het jaar 2020 te verwezenlijken: de bestaande wetgeving moderniseren, focussen op de schadelijkste verontreinigende stoffen en een groter beroep doen op de sectoren en beleidslijnen die de luchtverontreiniging kunnen beïnvloeden. De Richtlijn Luchtkwaliteit is bedoeld om de wetgeving inzake de luchtkwaliteit te verduidelijken en te vereenvoudigen. Het voegt de kaderrichtlijn uit 1996 met drie van haar dochterrichtlijnen en de beschikking betreffende de uitwisseling van informatie samen tot één enkel besluit. Het moderniseert eveneens de bepalingen voor de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit, met name door de lidstaten te verplichten plannen en programma's uit te voeren om de eerbiediging van vastgestelde grenswaarden te waarborgen.

http://europa.eu/legislation_summaries/environment/air_pollution/l28159_nl.htm

Geraadpleegd op 11 september 2011

de Commissie voorgestelde nieuwe grenswaarden voor fijnstof te koppelen aan het al dan niet doorgang kunnen vinden van bouwprojecten. Bij een concentratie fijnstof in lucht hoger dan de grenswaarde zouden bouwprojecten niet worden uitgevoerd dan wel worden stopgezet. Nederlandse milieugroeperingen en –organisaties grepen deze kans aan om procedures tegen bouwprojecten te starten op basis van de aankomende Europese voorstellen (in combinatie met de uitleg van de Nederlandse Rijksoverheid van deze wetgeving). Veelal werden de milieugroeperingen in het gelijk gesteld door de Raad van State. Dit leidde tot het daadwerkelijk stil dreigen te vallen van bouwprojecten. Voor de Nederlandse provincies was dit de directe aanleiding om de besluitvorming te willen beïnvloeden.

De Nederlandse overheden bevonden zich in een bijzondere positie ten aanzien van de voorgestelde wetgeving. Naast het belang van het doorgaan van de bouwprojecten erkende men ook de overheidstaak op het gebied van de volksgezondheid. De provincies wilden om die reden ook niet per se de voorgestelde wetgeving tegenhouden. Er moest een compromis worden verzonnen om aan beide overheidstaken recht te kunnen doen zonder dat grote bouwprojecten stil zouden vallen. Dit leidde onder andere tot een inzet die was gericht op uitstel in de tijd van de invoering van de wetgeving (derogatie). De extra tijd was nodig om maatregelen te kunnen nemen om aan scherpere normen te kunnen voldoen.

4.1.2 Het Interbestuurlijk Dossierteam

De Rijksoverheid erkende dat de voorgestelde koppeling tot ongewenst uitstel van bouwprojecten zou kunnen leiden. Omdat deze ontwikkeling ook door het Rijk als ongewenst werd beschouwd, ontstond daarmee de bereidheid om naast het ingenomen standpunt over de landelijke vertaling van de Europese wetgeving ook gezamenlijk te zoeken naar een oplossing voor de ontstane problemen rond de bouwprojecten.

Deze samenwerking werd vormgegeven in een zogenaamd Interbestuurlijk Dossierteam (IBD). Interbestuurlijke Dossierteams worden geformeerd wanneer er EU-regelgeving op komst is voor milieuonderwerpen, zoals bodemvervuiling en

luchtkwaliteit. Voor andere beleidsterreinen bestaat een dergelijke gezamenlijke aanpak van Rijksoverheid en decentrale overheden nog niet.¹⁴

In deze case, die betrekking heeft op de luchtkwaliteit, is ook een IBD geformeerd. Daarin werkten de volgende actoren samen:

- de Nederlandse provincies
- Interprovinciaal Overleg (IPO)
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
- Regio Randstad¹⁵
- Ministerie van VROM¹⁶

IPO en VNG traden op als de actief handelende actoren namens het IBD. In een zogenaamd Position Paper werden de standpunten van IBD-actoren vastgelegd en voorzien van een uitvoerige onderbouwing. Het ministerie steunde het Position Paper wel, maar heeft deze niet mede ondertekend. Dit komt omdat in de Raad de Rijksoverheid een rijksstandpunt moet vertegenwoordigen. De standpunten van het Ministerie van VROM zullen daarbij dus afgewogen worden tegen de standpunten van andere ministeries. Vanuit het Rijk zal het Ministerie van VROM daarom niet solistisch een position paper kunnen ondertekenen.

In het vervolg van de beschrijving van dit dossier wordt gesproken over de Nederlandse provincies als handelende partij. Dit is gedaan om aansluiting te houden bij de doelstelling van het onderzoek. Als wordt gezegd dat de provincies bepaalde doelstellingen nastreefden of acties hebben ondernomen, dan wordt daarmee bedoeld dat de provincies, als onderdeel van het IBD, handelden conform

---

¹⁴ <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/achtergrond/achtergrond/europese-wetten-hollandse-daden.134401.lynkx>. Geraadpleegd op 13 april 2013.

¹⁵ Netwerkorganisatie die in Brussel de gemeenschappelijke belangen vertegenwoordigt van de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland.

¹⁶ Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu zoals dat bestond ten tijde van deze case. Sinds 14 oktober 2010 zijn de taken zoals het Ministerie van VROM die kende verdeeld over drie andere ministeries, namelijk:

- Infrastructuur en Milieu;
- Binnenlandse zaken;
- Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

de afspraken binnen het IBD en conform de doelstellingen zoals die waren vastgelegd in de position paper.

4.1.3 Toelichting op de grenswaarden voor fijnstof

Bij de verdere analyse van dit dossier wordt gesproken over *grenswaarden voor fijnstof*. De precieze achtergrond van deze grenswaarden is een veelomvattend en technisch verhaal. Fijnstof komt voor in verschillende varianten en wordt gecategoriseerd aan de hand van de diameter van de stofdeeltjes. Voor de hier beschreven case zijn twee typen deeltjes belangrijk: fijnstof met diameter van maximaal 10 µm en zeer-fijnstof welke een diameter heeft van maximaal 2,5 µm. Deze varianten worden aangeduid met respectievelijk PM₁₀ en PM_{2,5}. Het zeer-fijnstof (PM_{2,5}) is schadelijker voor de gezondheid dan het grovere PM₁₀. De Commissie heeft in haar wetsvoorstellen een onderscheid gemaakt tussen deze twee categorieën fijnstof. In het voorstel was er sprake van een aanscherping van de norm voor PM₁₀ en een nieuw in te voeren norm voor PM_{2,5}. De normen worden uitgedrukt als maximale concentratie die gemiddeld per jaar mag optreden.

4.2 Hoofddoel

Het nagestreefde hoofddoel van de provincies is tweeledig:

- I. Derogatie met betrekking tot de nieuw voorgestelde normen voor fijnstof tot 2015 (de Commissie had invoering voorzien in 2010) om zo maatregelen te kunnen nemen zodat nieuwe wetgeving ingevoerd kan worden en de bouwprojecten doorgang kunnen vinden.
- II. Zorgen dat de normen (grenswaarden) niet nog strenger zouden worden dan nu in het wetsvoorstel was opgenomen.

4.3 De gevolgde procedure

De wettelijke grondslag voor de gevolgde procedure is artikel 192 VWEU. In dit artikel is onder andere vastgelegd dat raadpleging vereist is van het Economisch en Sociaal Comité en ook van het Comité van de Regio's. Artikel 192 VWEU verwijst naar artikel 191 VWEU waarin doelstellingen staan verwoord op het gebied van milieu. Activiteiten die relevant zijn voor het verwezenlijken van deze doelstellingen volgen de afspraken zoals vastgelegd in artikel 192 VWEU. Voor de Thematische Strategie Luchtverontreiniging en voor de nieuwe Richtlijn Luchtkwaliteit was dit het geval.¹⁷

---

¹⁷ Meer informatie beschikbaar via http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosID=193497

4.4 Bereiking hoofddoel

M.b.t. hoofddoel I:

In het wetsvoorstel van de Commissie was voorzien in invoering van de nieuwe grenswaarden per 2010. Lidstaten die wel maatregelen aan het treffen waren maar nog niet aan de nieuwe grenswaarden konden voldoen, zouden een uitstel kunnen krijgen tot maximaal 2013.

Het uiteindelijk aangenomen wetsvoorstel voorzag in een invoering van de nieuwe grenswaarden per 2010 en een mogelijk uitstel tot 2015 voor lidstaten die wel maatregelen nemen, maar nog niet aan de grenswaarden kunnen voldoen. Deze extra invoeringstijd werd door het EP ingebracht in de onderhandelingen en heeft uiteindelijk ook de eindvoorstellen weten te bereiken.¹⁸ Daarmee is dit doel van de provincies bereikt.

M.b.t. hoofddoel II

Ook dit deel van het hoofddoel is bereikt. Wat betreft de grenswaarden is uiteindelijk in de wetgeving opgenomen datgene wat de Commissie had voorgesteld. Dit ondanks de wens van het EP om tot strengere grenswaarden over te gaan.¹⁹ De doorslaggevende factor, in het niet strenger worden van de grenswaarden dan de Commissie had voorgesteld, was de Raad van de Europese Unie. De Raad ging niet akkoord met nóg strengere grenswaarden en bereikte daarover uiteindelijk overeenstemming met het EP.²⁰

De beide onderdelen van het hoofddoel zijn bereikt. Of deze doelbereiking het resultaat is geweest van effectieve beïnvloeding is hiermee nog niet duidelijk. In de navolgende paragrafen zal de relatie tussen de ingezette invloedspogingen, de bereikte resultaten en hun mogelijke verbondenheid, het onderwerp van analyse zijn.

4.5 Chronologisch overzicht invloedspogingen

Het analyseren van de data start met het weergeven van een chronologisch samenhangend overzicht waarin alle invloedspogingen worden beschreven (zie ook paragraaf 3.4 waar de wijze van analyseren van de cases is uitgewerkt).

---

¹⁸ Uit: de aangenomen tekst 'Thematische strategie inzake Luchtverontreiniging'.

PA_TA(2006) 0336, Europees Parlement 26 september 2006 te Straatsburg. Punt 7 van de paragraaf 'Bepaling van het juiste ambitieniveau om de luchtverontreiniging te bestrijden'.

¹⁹ Zie aangenomen tekst van het besluit EP na eerste lezing, P6_TA(2006)0362.

²⁰ 2005/0183 (COD).

Dit overzicht plaatst de ondernomen acties in de context van gehele case. In het overzicht wordt elke ondernomen actie om het einddoel te bereiken afzonderlijk beschreven. Zie hiervoor ook paragraaf 2.5 waarin is beschreven hoe een invloeds poging bestaat uit meerdere zogenaamde *deelinvloeds pogingen* die alle een eigen doel kennen, maar wel zijn bedoeld om uiteindelijk een voorafbepaald einddoel te bereiken. Het overzicht behandelt deze deelinvloeds pogingen in chronologische volgorde.

Een globaal overzicht van het dossier in de tijd staat in onderstaande tabel weergegeven.

Datum	Actor	Activiteit / beslismoment
september 2005	Commissie	initiatie wetsvoorstellen
april/mei 2006	CvdR en EESC	advies
september 2006	EP	standpunt na eerste lezing
september 2006	Commissie	standpunt over amendementen EP
juni 2007	Raad	standpunt na eerste lezing
december 2007	EP	standpunt EP na tweede lezing
april/mei 2008	Raad en EP	ondertekening voorstellen door Raad en EP

Tabel 4.1 – Overzicht procedure dossier Luchtkwaliteit, case 1.

Invloedsmoment 1

Deeldeel: begrip krijgen voor de eigen standpunten bij een vertegenwoordiger van de Commissie.

Het eerste invloedsmoment betrof een gesprek met een vertegenwoordiger van de Commissie in 2005. Dit gesprek vond plaats ongeveer een week voor de publicatie van het wetsvoorstel door de Commissie. In een eerder stadium van de besluitvorming was de inschatting geweest dat de nieuwe wetgeving niet voor een dergelijk groot probleem zou zorgen. Vroegtijdig handelen werd daarom, volgens de informanten, niet nodig geacht. Later bleek de wijze waarop de wetgeving in Nederland mogelijk ingevoerd zou worden wel tot problemen te leiden, zoals ook is aangegeven in de inleiding bij deze case. Daarom werd laat in het proces alsnog contact gezocht met de Commissie om een gesprek aan te gaan over de wetsvoorstellen en hun uitwerking binnen Nederland.

Het gesprek werd gevoerd door een provinciale en een gemeentelijke bestuurder. Aanwezig waren daarbij ook ambtenaren namens IPO en VNG. Door de aanwezigheid van het Ministerie van VROM in het IBD beschikte men over een goede informatiebron vanuit Brussel. Dit was van belang bij de voorbereiding van het gesprek. De insteek was om met inhoudelijke argumenten begrip te krijgen voor de standpunten van de provincies bij de vertegenwoordiger van de Commissie. Gezien de korte tijd die nog resteerde tot publicatie was het niet de verwachting dat het wetsvoorstel zelf nog aangepast zou worden. Maar voor de verdere behandeling in de wetgevingsprocedure vonden de provincies het van belang om wel vroeg in het proces hun argumenten aan de Commissie kenbaar te maken. In het gesprek was er de mogelijkheid om inhoudelijk goed de standpunten toe te lichten. De aanwezigheid van de bestuurders zette het bezoek kracht bij en gaf het signaal af dat de standpunten bestuurlijk werden gedragen. Tijdens het gevoerde gesprek bleek een wederzijds begrip voor de standpunten die men innam. In die zin is deze deelinvloedsparing succesvol geweest. Het gesprek heeft echter niet geleid tot een aanpassing van de wetsvoorstellen. Dit werd echter ook al verwacht door het IBD. Het gesprek met de vertegenwoordiger van de Commissie vond plaats vlak voor het publiceren van het wetsvoorstel. Door de informanten wordt aangegeven dat in een eerder stadium er nog geen volledig besef was van de impact van de aankomende wetgeving. Daarmee was de verwachting, dat ondanks het vroeg in het proces kunnen handelen, er zo dicht op de publicatiedatum er geen ruimte zou zijn voor aanpassingen in het wetsvoorstel. Door het IBD is daarom bewust ingezet op het krijgen van begrip voor de standpunten in het gesprek.

Deze invloedsparing heeft ondanks het deelsucces niet bijgedragen aan het bereiken van het einddoel. De Commissie heeft haar voorstel niet aangepast en heeft ook gedurende het verdere proces geen standpunten gewijzigd conform de wens van de provincies.

Invloedsmoment 2

Deeldeel: het overtuigen van Eurocommissaris Dimas van het belang om het wetsvoorstel te wijzigen.

In december 2005 hebben IPO en VNG een brief gestuurd aan (destijds) Eurocommissaris Dimas. In de brief werden de belangrijkste voorstellen voor het wijzigen van de aankomende wetgeving, met als basis het Position Paper, naar voren gebracht en beargumenteerd. In de brief werd voorgesteld om in een

persoonlijk gesprek verder te praten over de standpunten van het IBD. Er is op deze brief echter geen reactie gekomen.

Deze invloedsparing is gericht op de procedurestap waarbij de Commissie, aan de hand van de resultaten van de eerste lezing, haar voorstel kan aanpassen. De standpunten van het IBD waren tijdens het eerste invloedsmoment al onder de aandacht van de Commissie gebracht. De hoop was dat met deze brief de Commissie, toch op een aantal punten haar voorstel zou herzien. Een dergelijke aanpassing van het wetsvoorstel is niet door de Commissie uitgevoerd. De conclusie is dan ook dat deze deelinvloedsparing geen resultaat heeft opgeleverd. Dit invloedsmoment heeft geen directe dan wel later optredende bijdrage geleverd aan het bereiken van het einddoel. De Commissie heeft haar voorstel niet aangepast en de uiteindelijke besluitvorming zoals die heeft geleid tot het eindresultaat van het gehele proces, lag bij de Raad en het EP. Op deze laatstgenoemde twee actoren was dit invloedsmoment niet gericht.

Invloedsmoment 3

Deeldeel: het beïnvloeden van het advies van het CvdR ten aanzien van het wetsvoorstel.

Gedeputeerde Dwarshuis (provincie Zuid-Holland) was ten tijde van dit invloedsmoment, begin 2006, rapporteur bij het Comité van de Regio's. Dit is een invloedrijke functie (Mastenbroek, Zwaan & Liefferink, 2013, p. 26).²¹ Vanuit deze functie heeft de gedeputeerde de standpunten van het IBD kenbaar gemaakt binnen het CvdR.

Volgens de informanten was het resultaat van deze invloedsparing dat er meer lidstaten zich voor de problematiek gingen interesseren. De discussie werd volgens hen vanaf dat moment breder gevoerd en richtte zich minder specifiek op het element volksgezondheid binnen de wetgevingsvoorstellen. Deze beide genoemde effecten zijn niet rechtstreeks af te leiden uit de beschikbare documenten, maar zijn gebaseerd op informatie uit de interviews met de informanten. Het is

---

²¹ Voor de beoordeling van wetgevingsvoorstellen wordt er in de comités een rapporteur aangesteld. Deze stelt een rapport op met de bevindingen van het comité over een bepaald dossier en doet suggesties voor amendementen. De functie van rapporteur is zeer invloedrijk. Vooral in technische dossiers heeft de rapporteur vaak een grote kennisvoorsprong op andere parlementariërs. Tijdens de bijeenkomsten van de comités kunnen verschillende partijen gehoord worden, waaronder decentrale overheden.

aannemelijk dat de specifieke rol van de gedeputeerde heeft geholpen in het verkrijgen van toegang tot communicatiekanalen binnen het CvdR. Een rapporteur heeft immers binnen het CvdR toegang tot relevante netwerken. Daarnaast kan de rapporteur vanuit zijn/haar rol invloed uitoefenen op de agenda van de betreffende commissie van het CvdR.

Het advies van het CvdR pleitte voor de mogelijkheid om de termijnen waarbinnen aan de nieuwe normen moet zijn voldaan te verlengen met maximaal tien jaren.²² Dit is in lijn met het streven van het IBD met betrekking tot van de wens tot derogatie van de wetgeving. Met betrekking tot het nagestreefde doel om de normen niet nóg strenger te maken geeft het CvdR geen concreet advies. Zij richt zich wat betreft dat onderdeel met name op de wijze waarop de concentraties fijnstof worden gemeten en beoordeeld.²³ Daarmee is het advies van het CvdR deels in lijn met de verkondigde boodschap van gedeputeerde Dwarshuis. Het is niet aantoonbaar of deze overlap is bewerkstelligd door haar invloeds poging. Maar het is ook niet uit te sluiten dat er invloed is uitgegaan vanuit het handelen van de gedeputeerde op het standpunt van het CvdR.

De invloedslijn via het CvdR heeft geen aantoonbaar resultaat gehad op het verdere verloop van de behandeling in het EP. Zowel in de verslagen van de debatten als in de stemverklaringen (eerste en tweede lezing) wordt door geen enkele Europarlementariër gerefereerd aan het advies van het CvdR.²⁴

Invloedsmoment 4

Deeldeel: de Rijksoverheid ervan overtuigen dat de door haar voorgestelde doorvertaling van de aankomende Europese wetgeving te streng was.

IPO en VNG hebben geprobeerd het ministerie (destijds Ministerie van VROM) te beïnvloeden. De Nederlandse Rijksoverheid vertaalde de nieuwe Europese wetgeving naar nationale toepassing namelijk zeer streng in vergelijking met andere lidstaten. De Rijksoverheid koos ervoor om bij de overschrijding van de norm voor de concentratie fijnstof, over te gaan tot het stilleggen van bouwprojecten. Andere lidstaten verbonden minder zware maatregelen aan overschrijding van de norm. De Nederlandse provincies hebben ambtelijk, via IPO

---

²² Advies Comité van de Regio's (DEVE-IV-001), 17 mei 2006, paragraaf 2.2.2

²³ Advies Comité van de Regio's (DEVE-IV-001), 17 mei 2006, paragraaf 2.2.5 t/m 2.2.9

²⁴ Verslag debat en stemverklaringen eerste lezing EP, 2005/0183(COD), 25 en 26 september 2006. Verslag debat en stemverklaringen tweede lezing EP, 2005/0183(COD), 10 en 11 december 2007.

en VNG als handelende actoren binnen het Interbestuurlijk Dossierteam, hier met een ambtelijke vertegenwoordiging van het ministerie over gesproken. Het ministerie was in dit geval naast lid van het IBD ook het aanspreekpunt met betrekking tot het ingenomen standpunt van de Rijksoverheid. Het gesprek heeft uiteindelijk niet geleid tot aanpassing van de Nederlandse vertaling van de nieuwe Europese wetgeving. Bij dit invloedsmoment is er geen succes geboekt ten aanzien van het deeldoel. Ook heeft deze invloedspoging geen effect gehad op de uiteindelijke uitkomst van deze case.

Invloedsmoment 5

Deeldoel: samenwerken met buitenlandse regio's.

In de periode tussen de publicatie van de wetsvoorstellen en de eerste lezing is de volgende invloedspoging gedaan. De provincies waren voornemens om tekstvoorstellen voor amendementen toe te sturen aan leden van het Europees Parlement (EP). Er is daarbij vooraf gezocht naar samenwerking met buitenlandse regio's. Een aantal buitenlandse regio's liep volgens de informanten tegen dezelfde problemen aan met betrekking tot de voorgestelde wetgeving van de Commissie en wilde ook de parlementariërs via amendementsvoorstellen bewegen om de wetgeving niet in de voorgestelde opzet te accepteren. Door samenwerking te zoeken konden de voorgestelde wetwijzigingen op elkaar worden afgestemd. De samenwerking bij deze deelinvloedspoging betrof grote buitenlandse regio's als Nordrhein-Westfalen en Birmingham. Dit gaf een groter gewicht aan de voorstellen die werden gedaan dan in een situatie waarbij alleen de Nederlandse provincies van zich zouden hebben laten horen. Dit deeldoel is behaald; er is uitgaande van de verstrekte informatie door de informant afstemming geweest tussen de betrokken regio's. Deze invloedspoging is gericht op het uitvoeren van de navolgende invloedspoging. Als het gaat om de doelbereiking van het einddoel is deze daarmee gekoppeld aan de navolgende invloedspoging.

Invloedsmoment 6

Deeldoel: het beïnvloeden van het stemgedrag van de Europarlementariërs.

Tijdens de eerste lezing is het onderwerp nog relatief nieuw voor de parlementariërs. De inschatting van de provincies was daarom dat dit een goed moment was om invloed uit te oefenen. IPO en VNG hadden de standpunten uitgewerkt tot tekstvoorstellen voor wetgeving. De tekstvoorstellen waren

opgesteld in afstemming met een aantal buitenlandse regio's (zoals beschreven bij invloedsmoment 5). Inhoudelijk gezien was de nieuwe wetgeving zeer technisch van aard. Door de adviezen uit te werken tot concrete wijzigingsvoorstellen verwachtten de provincies hun standpunten duidelijker onder de aandacht te kunnen brengen. Op deze manier kon aan Europarlementariërs een concreet advies voor amendementen worden meegegeven. Zowel vóór als tijdens de eerste lezing zijn deze adviezen richting de parlementariërs per brief gecommuniceerd.

Het EP was in zijn algemeenheid tevreden met de voorstellen van de Commissie. Men stelde als wijziging wel voor een aantal normen scherper te stellen dan de Commissie had voorgesteld. In dit opzicht was de invloedspoging van de regionale overheden niet succesvol ten aanzien van het deel- en hoofddoel.

Met betrekking tot de wens tot derogatie van de wetgeving was er wel succes. Het EP stelde voor om het maximale uitstel voor lidstaten om te voldoen aan de normen te verhogen van drie (voorstel Commissie) naar vijf jaar. Omdat vanuit meerdere lidstaten er regionale overheden amendementsvoorstellen hebben gestuurd aan de Europarlementariërs kan niet worden achterhaald in hoeverre het optreden van de Nederlandse provincies heeft geleid tot de specifieke uitkomst van dit invloedsmoment. Invloed op deze uitkomst is echter ook niet uit te sluiten.

Invloedsmoment 7

Deeldeel: inschakelen van de Council for European Municipalities and Regions (CEMR) ter ondersteuning van de eigen hoofddoelstelling.

De CEMR kan worden gezien als een Europese koepelorganisatie voor organisaties als IPO en VNG. Het CEMR organiseert internationale bijeenkomsten waar Europese wetsvoorstellen worden besproken en een CEMR-standpunt wordt geformuleerd. Het CEMR benadert vervolgens de Europarlementariërs en leden van de Permanente Vertegenwoordiging (PV) om haar standpunt over te brengen en probeert op deze manier invloed uit te oefenen op het verdere verloop van het besluitvormingsproces.

De vertegenwoordiger van IPO en VNG binnen het CEMR hebben de standpunten van de Nederlandse provincies meegenomen in de betreffende bijeenkomsten. Hierdoor maakten deze standpunten deel uit van de CEMR-communicatie richting EP en PV. Omdat de standpunten van het CEMR worden gevormd door de ingebrachte informatie van meerdere regio's (uit verschillende lidstaten), waarbij de Nederlandse provincies geen uniek standpunt innamen ten opzichte van de

andere regio's, is niet te herleiden in hoeverre de Nederlandse inbreng heeft geleid tot het uiteindelijk geformuleerde standpunt van het CEMR. Invloed van de Nederlandse inbreng op het CEMR-standpunt is echter ook niet uit te sluiten.

In het verdere verloop van de besluitvorming komt het optreden van het CEMR niet specifiek terug in documenten en openbare verslagen van vergaderingen. Het is echter ook niet uit te sluiten dat het CEMR invloed heeft gehad. Er zijn immers standpunten overgebracht aan parlementariërs en de PV. Gezien de uitkomst van de besluitvorming is invloed van deze deelinvloeds poging op het bereiken van beide hoofddoelen daarmee niet uit te sluiten.

Invloedsmoment 8

Deeldeel: inschakelen van het EPRO (Environment Platform for Regional Offices) ter ondersteuning van de eigen hoofddoelstelling.

Het EPRO is opgezet om te verkennen op welke manier de verhoudingen tussen Brussel, het DG Milieuzaken en Europese regio's kunnen worden versterkt. Het EPRO bestaat uit vertegenwoordigers van Europese regio's (één per lidstaat) en is opgezet na afloop van een informele bijeenkomst met het DG Milieuzaken in 2001. Het EPRO heeft geen politiek mandaat maar werkt informeel aan haar taak. Soms wordt het EPRO door de beslissingsbevoegde partijen van de EU gevraagd om experts te leveren bij beschouwingen van nieuwe wetgeving.

Binnen het EPRO werd geconstateerd dat er bij de voorgestelde wetgeving rond fijnstof er een groot belang was voor de regionale overheden om de redenen zoals genoemd bij de inleiding van dit dossier. Het EPRO is door het DG Milieuzaken niet gevraagd om een expert te leveren. Wel is binnen het EPRO gewerkt aan het betrekken van meer regionale spelers bij dit dossier en aan het bevorderen van de afstemming van standpunten. De standpunten van het IBD zijn ingebracht binnen het EPRO. Er bleek daarbij draagvlak te zijn voor het uitdragen van deze standpunten vanuit het EPRO. De standpunten zijn via het Oostenrijks lid van EPRO onder de aandacht gebracht van EP-rapporteur Jahn. Uit de gesprekken en beschikbare documentatie is geen verder effect van dit invloedsmoment te vinden. In hoeverre Jahn zijn handelen heeft laten beïnvloeden door het EPRO is daarmee niet te herleiden. Voor wat betreft deeldeel en hoofddoelen is invloed niet aantoonbaar, maar ook niet uit te sluiten.

Ten tijde van dit invloedsmoment was de coördinator van het HNP voorzitter van het EPRO. Dit zal mogelijk de toegang hebben vergemakkelijkt. Gezien het belang

dat het EPRO al had uitgesproken in dit dossier, is het echter aannemelijk dat ook zonder dit voorzitterschap het IBD toegang zou hebben gekregen.

Invloedsmoment 9

Deeldeel: invloed uitoefenen op het stemgedrag van Europarlementariër Corbey.

Tijdens de eerste lezing is er een gesprek geweest met Corbey (destijds Europarlementariër en lid van de commissie Milieubeheer, Volksgezondheid en Voedselveiligheid). Dit gesprek is gevoerd door een provinciale en een gemeentelijke bestuurder. De reden om contact te zoeken met Corbey was dat zij op dat moment fungeerde als schaduwrapporteur voor haar politieke fractie en vanuit die rol invloed kon uitoefenen op politieke afweging binnen deze fractie. Er waren meerdere Europarlementariërs actief in de Milieucommissie van het EP. Door haar specifieke rol werd Corbey voor een gesprek uitgenodigd.

Het gesprek kwam tot stand door de inzet van het Huis van de Nederlandse Provincies (HNP). Het HNP is de vooruitgeschoven post van de twaalf Nederlandse provincies en het IPO in Brussel en kan dergelijk contacten leggen. Inhoudelijk steunde het HNP sterk op de kennis van de experts van IPO/VNG. De informanten geven aan dat, tijdens het gesprek, Corbey begrip toonde voor de standpunten van de provincies. Corbey was het zelfs ogenschijnlijk ook (voor een belangrijk deel) eens met deze standpunten. Daardoor was haar stemgedrag tijdens de tweede lezing toch enigszins verrassend voor het IBD. Ze bleek toen namelijk een voorstander te zijn van strengere normen. Achteraf rees het vermoeden dat haar stemgedrag ook is beïnvloed door een gevoerd gesprek met de Universiteit Utrecht. Deze universiteit was betrokken in het 'Nederlands Aërosol Programma', een programma waarin RIVM, TNO, ECN (Energy Research Centre Netherlands) en de Universiteit van Utrecht samenwerken. De Universiteit Utrecht pleitte voor strengere normen. Het is niet uit te sluiten dat dit laatste gesprek van invloed is geweest op het uiteindelijke stemgedrag.

Het stemgedrag van Corbey leidt tot de constatering dat het deeldoel niet is bereikt en dat er geen invloed is geweest op de uiteindelijke uitkomst van het besluitvormingsproces.

Invloedsmoment 10

Deeldeel: het beïnvloeden van de Raad van de Europese Unie.

Er is door IPO/VNG geprobeerd om de standpunten van de provincies op de agenda te krijgen van de vergadering van de Raad van de Europese Unie (i.c. Raad van de milieuministers). IPO en VNG hebben hiervoor de destijds verantwoordelijke bewindspersoon voor Nederland (staatssecretaris Van Geel) benaderd. De staatssecretaris heeft aan dit verzoek geen gehoor gegeven. Volgens de informanten was dit geen verrassing. Het was bij hen bekend dat Van Geel geen voorstander was van een dergelijk agendering. Het deeldoel is hiermee niet bereikt. Hoewel de Raad uiteindelijk wel een belangrijke rol heeft gespeeld in het bereiken van de hoofddoelen, kan gezien de opstelling van de staatssecretaris, worden gesteld dat dit invloedsmoment geen bijdrage heeft geleverd aan de uiteindelijke uitkomst.

4.6 Analyse deelinvloedspogingen en schematisering

Inleiding

In navolging van de chronologische beschrijving van de invloedspogingen wordt nu een analyse gemaakt van de deelinvloedspogingen en gekeken op welke manier deze zijn gericht op de arena's in het besluitvormingsproces. Dit zoals is aangegeven in paragraaf 3.4 waarin wordt uiteengezet welke stappen genomen zullen worden bij de analyse van de ingewonnen data. Deze analyse wordt inzichtelijk gemaakt door gebruik te maken van het geschematiseerde overzicht van de wetgevingsprocedure. Dit geschematiseerde overzicht laat zien welke action arena's er in het gehele proces aanwezig zijn geweest (zie ook paragraaf 2.7). In figuur 4.1 keert dit schema terug aangevuld met de tien invloedsmomenten die aanwezig zijn binnen de voorliggende case. De invloedsmomenten zijn genummerd aan de hand van de chronologische weergaven in voorgaande paragraaf.

Van belang is op welke action arena's de invloedspogingen zijn gericht. De analyse gaat in op de vraag of de arena's waarop men zich heeft gericht ook de arena's zijn waarin eventueel resultaat is geboekt ten aanzien van de hoofddoelstelling(en). Daarnaast wordt gekeken of de invloedspogingen rechtstreeks zijn gericht op een arena dan wel voorbereidend is geweest op een navolgende invloedspoging. Tot slot zal de analyse ingaan op de keuzes die zijn gemaakt met betrekking tot het moment van handelen. Dit is in lijn met de onderzoeksmethode zoals uitgewerkt in hoofdstuk 3.

Figuur 4.1 - Schematisch overzicht deelinvloedspogingen in samenhang met het besluitvormingsproces, case 1

Hoofddoel I en de focus op het EP

In het schema is zichtbaar dat de invloedspogingen voornamelijk zijn gericht op het EP. Via meerdere kanalen is er invloed op het EP uitgeoefend. Deze invloedspogingen zijn hiermee gericht geweest op de arena's in het proces waar ook daadwerkelijk de bepalende uitkomst is gerealiseerd (eerste en tweede lezing

EP). Het is immers het EP geweest die het voorstel heeft gedaan om over te gaan tot derogatie van de wetgeving waarmee hoofddoel I is behaald. Het is niet uit te sluiten dat de invloeds pogingen van het IBD bij hebben gedragen aan het bereiken van het hoofddoel. Hier speelt echter dat vele actoren actief zijn geweest en pogingen hebben ondernomen om het EP te beïnvloeden. Het IBD was een van deze partijen, waarmee invloed niet is uit te sluiten, maar ook niet is aan te tonen (zie ook paragraaf 3.2.2 waarin nader wordt ingegaan op dit aspect: *problem of the many hands*). Voor het IBD was het overigens geen doel op zich om rechtstreeks invloed uit te oefenen op het EP. Invloedsmoment 5 (samenwerking zoeken met buitenlandse regio's) als enige niet direct op het besluitvormingsproces gerichte invloedsmoment, wijst hier ook op. Maar ook de samenwerking met CEMR en EPRO (invloedsmomenten 7 en 8) geven aan dat de doelbereiking voorop stond en het geen rol speelde welke beïnvloedende actor in het proces voor de doelbereiking heeft gezorgd.

Hoofddoel II en de beïnvloeding van Rijksoverheid en Raad

Het besluit om niet over te gaan tot strengere normen dan door de Commissie voorgesteld is een besluit geweest waar de Raad een doorslaggevende rol in speelde. In figuur 4.1 is te zien dat alleen invloeds poging 10 gericht is geweest op de raad. Via de staatsecretaris, als lid van de Raad namens Nederland in dit dossier, wilde het IBD hun standpunten onderdeel laten uitmaken van de bespreking in de Raad. Hoewel met de uitkomst van besluitvormingsprocedure het tweede hoofddoel was bereikt is het niet aannemelijk dat invloeds poging 10 daaraan heeft bijgedragen. De staatsecretaris nam immers een ander standpunt in dan het IBD. Invloed op de bespreking in de Raad, via de staatsecretaris is daarmee niet aannemelijk. Mogelijk heeft de invloeds lijn via het CvdR meer bijgedragen aan de doelbereiking. Door de ondernomen actie in invloedsmoment 2 (beïnvloeden advies CvdR) toonden meer lidstaten dan voorheen interesse in de problematiek van dit dossier. Het is niet uit te sluiten dat dit ook de stellingname van lidstaten in de Raad heeft beïnvloed. Hoewel invloedsmoment 2 geen resultaat heeft gehad als het gaat om het gegeven advies en mogelijke aanpassing van de wetgeving is het niet uit te sluiten dat er wel een indirecte invloed is geweest op de bespreking in de Raad.

De invloedsmomenten in de tijd

Wat betreft de keuzes die zijn gemaakt met betrekking tot het moment van beïnvloeden valt invloedsmoment 4 op (beïnvloeden doorvertaling van de EU-

wetgeving door de Rijksoverheid). Op het moment van beïnvloeden, begin 2006, was immers nog niet duidelijk hoe de wetgeving er precies uit ging zien. Die zou pas in het voorjaar van 2008 worden aangenomen. In een dergelijk stadium van de besluitvorming toezeggingen vragen over een uiteindelijke vertaling van de wetgeving lijkt prematuur omdat nog onzeker is of en, zo ja, in welke vorm er Europese regels komen. Hoewel nationale en decentrale overheden er naar streven om vroegtijdig in het proces van Europese regelgeving gezamenlijk op te trekken, zullen concrete toezegging hierdoor bemoeilijkt worden. Dat toch reeds vroegtijdig om toezeggingen werd gevraagd kwam omdat de Rijksoverheid vroeg in het proces reeds aangaf wat haar standpunten waren en hoe zij het wetsvoorstel (ook al was dit nog in de besluitvormingsprocedure aan verandering onderhevig) wilde vertalen in nationale wetgeving. Door deze opstelling van de Rijksoverheid werd het vroegtijdig inzetten van deze invloedspoging opportuun.

4.7 Te onderzoeken condities

4.7.1 Inleiding

In navolging van de analyse van de deelinvloedspogingen volgt nu een nadere beschouwing van de aanwezige condities. Dit zoals ook is aangegeven in paragraaf 3.4 waarin de onderzoeksmethode wordt beschreven. Onderzocht wordt welke van de condities een rol hebben gespeeld en of de aangetroffen condities verklarend zijn voor het behaalde resultaat bij de ondernomen invloedspogingen. Het schema zoals weergegeven in hoofdstuk 2 (figuur 2.4) vormt daarbij het uitgangspunt en is hierna ter verduidelijking nogmaals in de tekst opgenomen.

		A	B	C
		Formele regels	Informele regels	Fysieke eigenschappen
1	De beschikbaarheid van action arena's (waar te handelen?)	Formele toegang <i>Positieregels</i> <i>Grensregels</i>	Informele toegang	Het type vraagstuk dat voorligt en aan het proces gerelateerde fysieke eigenschappen
2	De beschikbaarheid van invloedsmoment en binnen de action arena (wanneer te handelen?)	Formele invloedsmomenten <i>Reikwijdteregels (procedureel)</i>	Informele invloedsmomenten	Beschikbaarheid hulpbron <i>tijd</i> ; Vermogen om te handelen binnen de fasering van de besluitvorming en geldende deadlines;
3	De beschikbaarheid van handelings-opties binnen de action arena (hoe te handelen?)	Formele competenties en rechten; Status van de beslissingen; Formele samenwerkings-mogelijkheden <i>Autoriteitsregels</i> <i>Informatieregels</i> <i>Reikwijdteregels (inhoudelijk)</i> <i>Aggregatieregels</i>	Mogelijkheden om informeel te handelen en Informele samenwerkings-mogelijkheden	Beschikbaarheid hulpbronnen <i>fysiek, sociaal en menselijk kapitaal</i> ; Gedeelde belangen en afhankelijkheids-relaties

Tabel 4.2 – Overzicht van te onderzoeken condities

Het schema is opgebouwd vanuit de aanname dat een invloedspoging pas gestalte kan krijgen als er direct of indirect toegang is tot een action arena. Deze toegang kan zowel formeel als informeel van aard zijn. De gedachte achter deze aanname is dat het uiteindelijke resultaat van een besluitvormingsproces tot stand komt via een stelsel van uitkomsten van action arena's. De wetgevingsprocedure die moet

worden doorlopen om uiteindelijk een definitief besluit te krijgen bestaat uit action arena's waarbinnen de interactie van de deelnemende actoren plaatsvindt. Voorbeelden van action arena's in de procedure zijn bijvoorbeeld *eerste lezing Raad of Advies door CvdR en/of EESC*. Elke action arena kent zijn eigen uitkomst welke weer de input is voor een navolgende action arena. Alle action arena's samen vormen de wetgevingsprocedure. Uiteindelijk draait het streven naar een hoofddoel daarmee om het beïnvloeden van één of meerdere action arena's. Zie ook paragraaf 2.5 waarin dit gedetailleerder is toegelicht.

Het schema geeft de exogene factoren weer die de keuzeruimte vastleggen als het gaat om de strategische keuzes (de ruimte die je als actor hebt binnen de context van venue shopping). Het gaat dan om vragen als: zijn er action arena's toegankelijk? Kan men binnen deze action arena's daadwerkelijk hulpbronnen inzetten? Was men in staat om dat tijdig te doen en is er samenwerking gezocht met andere actoren? Het beantwoorden van deze vragen behelst het doen van uitspraken over specifieke action arena's. In het schema is daarom een koppeling gemaakt met de kenmerken van action arena, gebaseerd op het werk van Ostrom. Elke action arena is te beschrijven aan de hand van de kenmerken die in de kolomtitels zijn opgenomen (formele eigenschappen, informele eigenschappen en fysieke eigenschappen). Zie voor een nadere beschrijving van deze begrippen paragraaf 2.5.

We kunnen hiermee de vragen ten aanzien van venue shopping (rijen) beantwoorden in termen van de kenmerken in de kolommen (action arena's).

De condities zijn geoperationaliseerd in paragraaf 2.10. Met deze operationalisatie wordt van de conditie de verschijningsvorm vastgelegd. De cases kunnen zo worden geanalyseerd op de aanwezigheid van de condities. In de analyses van de cases wordt gekeken naar de arena's waarop daadwerkelijk een invloedspoging is gericht. Alleen bij deze arena's is er informatie beschikbaar over een ondernomen actie en een mogelijk bereikt resultaat. Andere arena's worden alleen beschouwd als dat voor de context van belang is. Het is immers mogelijk dat een actor de strategische keuze maakt om bewust niet te handelen binnen een beschikbare arena. Als zich een dergelijke situatie voordoet zal deze worden meegenomen in de analyse.

In de volgende paragrafen worden de arena's waarop een invloedspoging is gericht (zie figuur 4.1) beschouwd op het aanwezig zijn van de condities (figuur 4.2). Deze analyse wordt gedaan aan de hand van de rijen van figuur 4.2. Per strategische keuze (de rijen) worden de in de tabel genoemde condities beschouwd.

4.7.2 De beschikbaarheid van action arena's

Deze eerste tabel heeft betrekking op de eerste rij van figuur 4.2: *de beschikbaarheid van action arena's (waar te handelen?)*. In de tabel zijn de condities die behoren bij deze strategische vraag terug te zien in de kolommen. Van iedere action arena waar het IBD een invloedsparing op heeft gericht wordt vervolgens beschouwd of er informatie beschikbaar over de condities. Indien er geen informatie is gevonden wordt teruggevallen op de defaultconditie.

	Formele toegang	Informele toegang	Het type vraagstuk dat voorligt en aan het proces gerelateerde fysieke eigenschappen
Vorbereiding en voorstel Commissie	Geen formele toegang	Arena beschikbaar via informeel contact (zie invloedsmoment 1)	Arena niet beschikbaar op basis van type vraagstuk/fysieke eigenschappen of niet benut (default)
Advies CvdR/EESC	Geen formele toegang	Arena niet beschikbaar via informele toegang of niet benut (default)	Arena beschikbaar door toevallige fysieke omstandigheid (zie invloedsmoment 3)
Gewijzigd voorstel Commissie	Geen formele toegang	Arena niet beschikbaar via informele toegang (zie invloedsmoment 2)	Arena niet beschikbaar op basis van type vraagstuk/fysieke eigenschappen of niet benut (default)
Eerst lezing EP	Geen formele toegang	Arena beschikbaar via informeel contact (zie invloedsmoment 9)	Arena niet beschikbaar op basis van type vraagstuk/fysieke eigenschappen of niet benut (default)
Eerste lezing Raad	Geen formele toegang	Arena niet beschikbaar via informele toegang of niet benut (default)	Arena niet beschikbaar op basis van type vraagstuk/fysieke eigenschappen of niet benut (default)

Tweede lezing EP	Geen formele toegang	Arena niet beschikbaar via informele toegang of niet benut (default)	Arena niet beschikbaar op basis van type vraagstuk/fysieke eigenschappen of niet benut (default)
Vertaling door Rijk	Toegang op basis van procedureafspraken met de nationale overheid (zie ook paragraaf 1.3.3)	Beschikbaar op basis van verhoudingen	Arena niet beschikbaar op basis van type vraagstuk/fysieke eigenschappen of niet benut (default)

Tabel 4.3 - Condities m.b.t. beschikbaarheid arena's in de case Luchtkwaliteit

Formele toegang

De arena *Vertaling en invoering voorstel door de nationale overheid* is beschikbaar op basis van *formele toegang*. Het betreft dus toegang op basis van een regel die voortkomt uit afspraken tussen de nationale overheid en het IPO, zoals die zijn vastgelegd in bijvoorbeeld het Actieplan Europa en Decentrale overheden (Rijk en decentrale overheden, 2008). Deze arena is de enige die beschikbaar is op basis van formele toegang.

Informele toegang

De arena *Voorstel van de Commissie* was beschikbaar op basis van informele contacten (zie invloedsmoment 1). Uit het gesprek dat heeft plaatsgevonden blijkt de daadwerkelijke beschikbaarheid van de arena. Uit invloedsmoment 9 blijkt dat er ook informele toegang is geweest tot de arena *eerste lezing EP*. Door informeel contact heeft een gesprek plaatsgevonden waar het IBD haar standpunten aan Europarlementariër Corbey heeft kunnen toelichten. Daarmee was er, zij het indirect, toegang tot de arena waarbinnen de eerste lezing plaatsvindt.

Het IBD heeft geprobeerd informele toegang te verkrijgen tot de arena *eerste lezing Raad*. Via de nationale overheid (i.c. de staatssecretaris als betrokken lid van de Raad in dit dossier) is geprobeerd de bespreking van het wetsvoorstel in de Raad te beïnvloeden. De staatssecretaris nam echter een ander standpunt in dan het IBD over het wetsvoorstel. Via deze weg bleek informele toegang tot de Raad niet mogelijk. Omdat uit de ingewonnen informatie niet blijkt of een informele invloedspoging rechtstreeks gericht op de Raad toegang zou hebben verschaft is ervoor gekozen om terug te vallen op de defaultwaarde: geen informele toegang.

De arena *Vertaling en invoering voorstel door de nationale overheid* was beschikbaar op basis van de heersende cultuur tussen de overheidslagen in Nederland. Er wordt bij de beoordeling van nieuwe Europese wetgeving naar gestreefd om gezamenlijk op te trekken. Aan deze wijze van samenwerken wordt vaak gerefereerd als de *consensuscultuur*. Deze cultuur zorgt voor het toegang hebben tot de arena waarin de Rijksoverheid de aankomende Europese wetgeving vertaald naar nationaal niveau (zie ook paragraaf 1.3.3). Het vanuit de cultuur streven naar gezamenlijk optrekken heeft een meer formeel karakter gekregen, zoals blijkt uit het al eerder genoemde Actieplan Europa en Decentrale Overheden. Hier is dus een koppeling tussen de conditie *informele toegang* en een daaruit voortkomende vorm van *formele toegang*.

Het type vraagstuk dat voorligt en aan het proces gerelateerde fysieke eigenschappen

De arena *Advies door CvdR en/of EESC* was toegankelijk omdat een gedeputeerde van de provincie Zuid-Holland destijds ook de rol van rapporteur vervulde binnen het CvdR. Het gaat daarmee om toegang vanwege een toevallige (fysieke) aan het proces gerelateerde eigenschap. Hieruit blijkt dat ook toevallige omstandigheden ervoor kunnen zorgen dat een action arena beschikbaar is.

4.7.3 De beschikbaarheid van invloedsmomenten binnen de action arena

De tweede tabel in deze analyse gaat in op het tijdsaspect van de keuzes die een actor maakt binnen de context van venue shopping (de tweede rij uit de tabel 4.1). Het betreft hier de condities die van invloed zijn op de vraag wanneer zich in het proces invloedsmomenten voordoen (wanneer te handelen?). Ook hier zijn in de kolommen weer de condities terug te vinden die voor het beschouwen van dit tijdsaspect van belang zijn.

	Formele omenten	Informele invloedsmomenten	Beschikbaarheid hulpbron tijd. Vermogen om te handelen binnen de fasering van de besluitvorming en geldende deadlines
Vorbereiding en voorstel Commissie	Regels vormden geen belemmering (default)	Geen mogelijkheden om tijdig informeel te handelen of de mogelijkheid is niet benut (default)	Actor was in staat tijdig te handelen maar bewuste keuze gemaakt om pas laat in proces te handelen

Advies CvdR/EESC	Regels vormden geen belemmering (default)	Geen mogelijkheden om tijdig informeel te handelen of de mogelijkheid is niet benut (default)	Actor was in staat tijdig te handelen, zie invloedsmoment 3
Gewijzigd voorstel Commissie	Regels vormden geen belemmering (default)	Geen mogelijkheden om tijdig informeel te handelen of de mogelijkheid is niet benut (default)	Actor was in staat tijdig te handelen, zie invloedsmoment 2
Eerste lezing EP	Regels vormden geen belemmering (default)	Geen belemmeringen om tijdig informeel te handelen, zie invloedsmoment 9	Actor was in staat tijdig te handelen, zie invloedsmoment 9
Eerste lezing Raad	Regels vormden geen belemmering (default)	Geen mogelijkheden om tijdig informeel te handelen of de mogelijkheid is niet benut (default)	Actor was in staat tijdig te handelen, zie invloedsmoment 10
Tweede lezing EP	Regels vormden geen belemmering (default)	Geen mogelijkheden om tijdig informeel te handelen of de mogelijkheid is niet benut (default)	Actor was in staat tijdig te handelen, zie invloedsmoment 9
Vertaling door Rijk	Regels vormden geen belemmering (default)	Geen belemmeringen om tijdig informeel te handelen, zie invloedsmoment 4	Actor was in staat tijdig te handelen, zie invloedsmoment 4

Tabel 4.4 – Conditie m.b.t. invloedsmomenten in de case Luchtkwaliteit

Formele invloedsmomenten

In deze case is geen informatie gevonden over eventuele invloed van reikwijdteregels op het al dan niet tijdig kunnen handelen door het IBD. Dergelijke regels zijn wellicht wel van invloed geweest, maar omdat er geen informatie over is aangetroffen wordt teruggevallen op de defaultconditie. Dat wil zeggen: de regels hebben geen belemmering gevormd om tijdig te kunnen handelen.

Informele invloedsmomenten

Er is geen expliciete informatie aangetroffen op basis waarvan kan worden geconcludeerd dat informele regels (de cultuur) invloed heeft gehad op de keuze van invloedsmomenten. Daarom is in de regel uitgegaan van de defaultconditie (geen informele toegang of geen gebruikgemaakt van informele toegang). In twee gevallen is er informele toegang geweest en is er gebruikgemaakt van die toegang. Namelijk in de informele gesprekken met het ministerie over het rijksstandpunt (invloedspoging 4) en het informele gesprek met de Europarlementariër (invloedspoging 9). In deze twee gevallen is gebleken dat cultuur binnen de arena geen belemmering vormt om tijdig informeel te kunnen handelen.

Beschikbaarheid van de hulpbron tijd. Vermogen om te handelen binnen de fasering van de besluitvorming en geldende deadlines

Het IBD heeft in deze case de keuze gemaakt pas laat in het proces een invloedspoging in te zetten gericht op de arena *voorbereiding en voorbereiding/voorstel Commissie* (zie ook de beschrijving bij invloedsmoment 1). Men heeft laat in het proces contact gezocht met de Commissie en dat heeft ook in een gesprek geresulteerd. In de tabel is daarom opgenomen dat men wel over het vermogen beschikte tijdig te kunnen handelen met daarbij de kanttekening dat de keuze is gemaakt dit niet te doen. Bij de overige invloedspogingen is men in staat geweest om tijdig te handelen binnen de geldende fasering en deadlines. In de tabel is opgenomen uit welke invloedspoging blijkt dat men tijdig heeft kunnen handelen binnen de tijdsbeperkingen die golden in de betreffende arena's. Doordat er actief is gehandeld blijkt dat men in staat is geweest de hulpbron *tijd* aan te wenden.

4.7.4 De beschikbaarheid van handelingsopties binnen de action arena

In de derde tabel komen de condities aan bod die betrekking hebben op de vraag *hoe* te handelen (de derde rij uit tabel 4.2). Aanvullend aan het tijdsaspect uit voorgaande tabel gaat het hier om de condities die weergeven of er hulpbronnen

beschikbaar waren en of men in staat is geweest deze, formeel of informeel, in te zetten.

	Formele competenties en rechten. Status van de beslissingen. Formele samenwerkings-mogelijkheden	Mogelijkheden om informeel te handelen. Informele samenwerkings-mogelijkheden	Beschikbaarheid hulpbronnen <i>fysiek, sociaal</i> en <i>menselijk kapitaal</i>. Gedeelde belangen en afhankelijkheidsrelaties
Vorbereiding en voorstel Commissie	Geen positie. Regels hebben mogelijkheden voor samenwerking niet belemmerd (default)	Informeel handelen was mogelijk, zoals blijkt uit invloedsmoment 1. Interne cultuur niet belemmerend of faciliterend voor samenwerking of mogelijkheden voor samenwerking zijn niet benut (default)	Samenwerking binnen het IBD. Inzet bestuurders. Samenwerking mogelijk vanwege gedeelde belangen (IBD)
Advies CvdR/EESC	Geen positie. Aggregatieregels hielpen bij mogelijk maken invloedspoging door samenwerking (namelijk adviesrecht CvdR in procedure)	Informeel handelen was mogelijk, zij het indirect. Zie invloedsmoment 3. Samenwerking was mogelijk binnen de interne cultuur. Arena beschikbaar door fysieke omstandigheden, daarna informele samenwerking mogelijk gebleken (zie invloedsmoment 3)	Samenwerking binnen het IBD. Inzet bestuurder. Samenwerking mogelijk vanwege gedeelde belangen (IBD)

Gewijzigd voorstel Commissie	Geen positie. Regels hebben mogelijkheden voor samenwerking niet belemmerd (default)	Cultuur en informele regels vormden geen belemmering om te handelen of beschikbare mogelijkheden om te handelen zijn niet benut (default). Interne cultuur niet belemmerend of faciliterend voor samenwerking of mogelijkheden voor samenwerking zijn niet benut (default)	Samenwerking binnen het IBD. Samenwerking mogelijk vanwege gedeelde belangen (IBD)
Eerste lezing EP	Geen positie. Regels hebben mogelijkheden voor samenwerking niet belemmerd (default)	Informeel handelen was mogelijk, zij het via contacten met één Europarlementariër, zoals blijkt uit invloedsmoment 9. Interne cultuur niet belemmerend of faciliterend voor samenwerking of mogelijkheden voor samenwerking zijn niet benut (default)	Samenwerking binnen het IBD en met buitenlandse regio's. Inzet bestuurders. Samenwerking mogelijk vanwege gedeelde belangen, zowel binnen IBD als ook samen met buitenlandse regio's, CEMR en EPRO
Eerste lezing Raad	Geen positie. Regels hebben mogelijkheden voor samenwerking niet belemmerd (default)	Cultuur en informele regels vormden geen belemmering om te handelen of beschikbare mogelijkheden om te handelen zijn niet benut (default). Interne cultuur niet belemmerend of faciliterend voor samenwerking of mogelijkheden voor samenwerking zijn niet benut (default)	Samenwerking binnen het IBD en met buitenlandse regio's. Samenwerking mogelijk vanwege gedeelde belangen, zowel binnen IBD als ook samen met buitenlandse regio's, CEMR en EPRO

Tweede lezing EP	Geen positie. Regels hebben mogelijkheden voor samenwerking niet belemmerd (default)	Cultuur en informele regels vormden geen belemmering om te handelen of beschikbare mogelijkheden om te handelen zijn niet benut (default). Interne cultuur niet belemmerend of faciliterend voor samenwerking of mogelijkheden voor samenwerking zijn niet benut (default)	Samenwerking binnen het IBD en met buitenlandse regio's. Samenwerking mogelijk vanwege gedeelde belangen, zowel binnen IBD als ook samen met buitenlandse regio's, CEMR en EPRO
Vertaling door Rijk	Positie als adviseur. Regels hebben mogelijkheden voor samenwerking niet belemmerd (default)	Informeel handelen was mogelijk vanuit de consensuscultuur. Interne cultuur niet belemmerend of faciliterend voor samenwerking of mogelijkheden voor samenwerking zijn niet benut (default)	Samenwerking binnen het IBD. Samenwerking mogelijk vanwege gedeelde belangen, zowel binnen IBD als ook samen met buitenlandse regio's, CEMR en EPRO. De strijdige belangen met de staatssecretaris werkten belemmerend in samenwerking met nationale overheid

Tabel 4.5 – Conditie m.b.t. handelingsopties in de case Luchtkwaliteit

Formele competenties en rechten. Status van de beslissingen. Formele samenwerkingsmogelijkheden

Binnen de arena vertaling en invoering voorstel door de nationale overheid, welke beschikbaar was op basis van formele toegang, had het IBD de positie van adviseur. De handelingsmogelijkheden waren hiermee beperkt. De nationale overheid bepaalde uiteindelijk als beslissende uitkomst van deze action arena. Voor het IBD was dit een belangrijke arena. De nationale overheid had het voornemen de nieuwe Europese wetgeving strenger te doorvertalen naar landelijk niveau dan op basis van het voorstel van de Commissie noodzakelijk was (zie ook paragraaf 4.5, invloedsmoment 4). De doorvertaling is op basis van de invloedspoging echter niet

versoepeld. De autoriteitsregels hebben hier een nadrukkelijke rol gespeeld. Het IBD kende een adviserende rol, de besluitvorming lag uiteindelijk bij de nationale overheid die heeft vastgehouden aan haar eigen standpunt. Bij alle overige arena's had het IBD geen formele positie en daarmee geen bevoegdheden.

Bij één invloedsparing is er informatie gevonden over regels die van invloed zijn op de formele samenwerkingsmogelijkheden, namelijk invloedsparing 3 die was gericht op de adviesrol van het CvdR. Het advies van het CvdR is vanwege de aggregatieregels in deze procedure ook verplicht door de Commissie als advies meegewogen in de besluitvorming. Hierdoor ontstond de mogelijkheid om, via het CvdR, een formele samenwerking tot stand te brengen met de rapporteur van het CvdR.

Mogelijkheden om informeel te handelen. Informele samenwerkingsmogelijkheden

Er is geen directe informatie aangetroffen voor het bestaan van informele regels. Er wordt dan uitgegaan van de defaultconditie (mogelijkheden om informeel te handelen of samen te werken niet aanwezig dan wel niet gebruikt). Er zijn wel drie informele gesprekken geweest die wijzen op het wel aanwezig zijn van informele handelingsopties. Zo is er binnen de arena *voorbereiding en voorstel Commissie* een informeel gesprek geweest tussen een vertegenwoordiger van de commissie en de vertegenwoordiging vanuit het IBD. In de arena *advies CvdR/EESC* was informeel handelen ook mogelijk. Daarbij wordt opgemerkt dat het handelen van de rapporteur binnen deze arena wel formeel van aard was, maar de wijze waarop het IBD de toegang heeft benut en haar standpunten kenbaar heeft gemaakt, duidt op het aanwezig zijn van informele handelingsmogelijkheden binnen deze arena, zij het indirect.

Binnen de arena *eerste lezing EP* heeft de informele toegang geleid tot een informeel gesprek met een Europarlementariër. Daarmee is ook voor deze arena de conclusie dat informeel handelen mogelijk was binnen de interne cultuur.

Bij arena *vertaling en invoering voorstel door Rijksoverheid* wordt verondersteld dat informeel handelen mogelijk was. Dit wordt verondersteld op basis van de aanwezige onderlinge verhoudingen. Deze verhoudingen leiden niet altijd tot overeenstemming of het effectief kunnen beïnvloeden van het rijksstandpunt. Dat blijkt ook uit deze case. Wel geldt hier dat door de onderlinge verhoudingen de interne cultuur geen belemmering vormt om informeel te handelen.

Door een toevallig optredende fysieke omstandigheid had het IBD toegang tot de arena *advies CvdR/EESC*. Nadat deze toegang zich voordeed en op formele wijze werd samengewerkt met de rapporteur binnen het CvdR, was het in deze arena

ook mogelijk om informeel samen te werken. Zoals de informant aangeeft is via de rapporteur het mogelijk geweest om de standpunten te verspreiden binnen de toen beschikbaar komende netwerken.

Bij de overige invloedsposingen is geen informatie gevonden waarmee uitspraken over deze conditie kunnen worden gedaan. De defaultconditie geldt daar als aangenomen verschijningsvorm.

Beschikbaarheid hulpbronnen fysiek, sociaal en menselijk kapitaal. Gedeelde belangen en afhankelijkheidsrelaties

In deze case heeft het IBD voornamelijk gebruikgemaakt van sociaal kapitaal in de vorm van de hulpbron *samenwerking met andere actoren*. Deze hulpbron is continu aanwezig geweest vanwege de samenwerking in het IBD. De standpunten die tijdens de invloedsposingen naar voren zijn gebracht waren de standpunten van het IBD. Ook in de situaties waar een invloedspoging is uitgevoerd door niet het gehele IBD (bijvoorbeeld invloedspoging 9 waarbij IPO en VNG de handelende partijen waren) is gewerkt op basis van het position paper van het IBD.

In drie arena's is naast deze binnenlandse samenwerking een bredere internationale samenwerking gebruikt als hulpbron (dat betreft de arena's *eerste lezing EP*, *eerste lezing Raad* en *tweede lezing EP*). Deze internationale samenwerking is op verschillende manieren tot stand gekomen. Zowel door rechtstreekse afstemming van het IBD met andere regio's als ook door het benaderen van koepelorganisaties (CEMR en EPRO) heeft het IBD standpunten kunnen afstemmen met buitenlandse regio's. Deze samenwerking bracht een aantal grote regio's in beeld (Nordrhein-Westfalen en Birmingham). Het is aannemelijk dat dergelijke regio's een grotere invloed hebben op de besluitvorming van het EP dan een solistisch optredend IBD. Het zijn immers regio's met veel inwoners (grotere massa) maar ook regio's die vanwege de andere intergouvernementele verhouding in Duitsland en Engeland zelfstandiger kunnen handelen in Brussel. Of het inzetten van deze hulpbronnen heeft geleid tot het behaalde resultaat is niet af te leiden uit de beschikbare informatie. Er zijn vele actoren actief geweest in het beïnvloeden van het stemgedrag van het EP. Welke ondernomen invloedsposingen nu exact een effect hebben gehad is niet herleidbaar.

Om toegang te verkrijgen tot de arena's *voorbereiding en voorstel Commissie* en *eerste lezing EP* is gebruikgemaakt van de inzet van lokale en regionale bestuurders (menselijk kapitaal). Deze inzet had tot doel om toegang tot de arena informeel mogelijk te maken. Deze toegang is ook daadwerkelijk gerealiseerd. Het is echter

niet mogelijk om te bepalen of de inzet van de bestuurders het verkrijgen van de informele toegang mogelijk heeft gemaakt dan wel heeft bespoedigd.

Bij invloedsmoment 3 is ook bestuurlijk inzet aangewend om toegang te verkrijgen tot de arena (*advies CvdR/EESC*). Er is echter een verschil met de hiervoor genoemde bestuurlijke inzet. De bestuurlijke positie van de gedeputeerde is niet benut om informeel toegang te krijgen. De bij de positie behorende bevoegdheden zijn hier ook benut. Als rapporteur was de gedeputeerde immers bevoegd om onderwerpen te agenderen en bespreekbaar te maken. Het inzetten van een bestuurders is hier dus gekoppeld aan het inzetten van specifieke bevoegdheden van deze bestuurder.

De invloedspogingen overziend stellen kan vastgesteld worden dat vooral gebruik is gemaakt van de mogelijkheid tot strategische samenwerking. Het gaat dan om samenwerking met het Rijk en gemeenten (via het IBD), maar ook met buitenlandse regio's (CEMR, EPRO en de regio's betrokken bij invloedsmoment 5). Deze samenwerking is mogelijk vanwege de gedeelde belangen. Dit geldt zowel voor de belangen vanuit de Nederlandse overheden als ook de belangen van de buitenlandse regio's. Er is daarbij wel een spanningsveld met het ministerie. De staatssecretaris nam een ander standpunt dan in het IBD. Het ministerie nam daarmee een bijzondere positie in. Enerzijds als partner in het IBD, anderzijds als instelling van het Rijk onder de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris. Bij de conclusies (paragraaf 4.8 wordt hier nader op ingegaan).

4.8 Conclusies

De beschikbaarheid van action arena's

Toegang tot action arena's op basis van formele regels heeft geen nadrukkelijke rol gespeeld. Alleen in de advisering richting de nationale overheid is er formeel toegang geweest op basis van procedurele afspraken. Informeel zijn invloedspogingen ondernomen bij de Commissie, het CvdR en het EP. Deze pogingen hebben toegang tot de betreffende arena's opgeleverd. De regels die structuur van de procedure vastleggen en die bepalen wie op welk moment inbreng mag leveren hebben in deze case geen rol gespeeld. De informeel verkregen toegang tot de arena's bepalen het verloop van deze case.

De toegang tot de arena *advies door CvdR en/of EESC* is daarbij gebaseerd op een toevallige (fysieke) omstandigheid. Een betrokken gedeputeerde was destijds ook in functie als rapporteur bij het CvdR waardoor die arena beschikbaar werd. De fysieke eigenschappen die bepalend kunnen zijn voor het krijgen van toegang dienen dus ruim te worden gezien. Ook toevallige omstandigheden maken hier

deel van uit. Dat wil niet zeggen dat het hier draait om een toevallige omstandigheid die zich onverwacht voordeed. Mogelijk is bewust ingezet op het verkrijgen van sleutelfuncties (zoals een rapporteurschap) waarbij er een kans bestaat dat zij via die functies toegang kunnen verschaffen tot relevante arena's. Daarmee blijft het toegang op basis van een toevallige omstandigheid, maar wel met de nuancering dat de kans op het zich voordoen van die omstandigheid vergroot kan worden door het actief inzetten op het verkrijgen van dergelijke sleutelfuncties.

De beschikbaarheid van invloedsmomenten binnen de action arena

De invloedspogingen in dit dossier vonden relatief laat in het proces plaats. Dat was een bewuste keuze omdat aanvankelijk de verwachting was dat de nieuwe wetgeving niet voor een dergelijk groot probleem zou zorgen. Uit de vervolgens ondernomen invloedspogingen blijkt dat tijdig handelen mogelijk was binnen elke beschikbare arena. De regels hebben tijdig handelen niet belemmerd en ook bleek het mogelijk om informeel tijdig actie te ondernemen. De hulpbron *tijd* is geen belemmering geweest. Bij iedere invloedspoging is het gelukt om tijd beschikbaar te maken om te kunnen handelen.

De beschikbaarheid van handelingsopties binnen de action arena

Omdat de provincies met uitzondering van de arena *vertaling en invoering voorstel door Rijksoverheid* geen formele posities in arena's hadden, zijn er bijgevolg ook geen aan die posities gekoppelde formele regels, die in die arena's zorgen voor handelingsopties. Alleen in de arena *vertaling en invoering voorstel door Rijksoverheid* had de provincie (deelnemend in het IBD) een formele positie, namelijk die van adviseur. De uiteindelijke beslissingsbevoegdheid ten aanzien van de einduitkomst van deze arena lag bij de nationale overheid. Formele posities, rechten en competenties hebben in dit dossier vrijwel geen rol gespeeld.

Er is voornamelijk sprake van inzet van sociaal kapitaal in de vorm van samenwerking. Enerzijds samenwerking in het IBD en anderzijds de samenwerking met buitenlandse regio's. Wat in deze case opvalt is de rol van het ministerie. Als rijksdepartement is zij enerzijds, vanuit gedeelde belangen, betrokken bij het uitdragen van de standpunten van het IBD. Anderzijds heeft het ministerie uitvoering te geven aan de lijn die nationaal door het kabinet wordt uitgezet. Daarmee zat het ministerie in een spanningsveld tussen de staatssecretaris (die als vertegenwoordiger van het kabinet dient op te treden) en het IBD (waar departementale vertegenwoordigers met mede-overheden vanuit de beleidssector

overlegden). Dit maakt het IBD minder krachtig in haar optreden richting de Rijksoverheid. Het ministerie kan immers niet standpunten namens het IBD verdedigen tegen het standpunt van de staatssecretaris in. Zoals in paragraaf 1.3.3 is geconstateerd kan een dergelijke situatie voor provincies de noodzaak vergroten om zelfstandig en rechtstreeks te handelen op het Europese speelveld. Niet alleen de onderlinge afhankelijkheden tussen EU en provincies, maar ook de verhoudingen en afhankelijkheden binnen het staatsbestel zijn zo van invloed op het mogelijk passeren van de nationale overheid door de provincies.

Doelbereiking en causaliteit

De concentratie van invloeds pogingen richting het EP is strategisch gezien op de goede actor gericht. Het EP was immers de actor die een bepalende rol speelde in het besluit om over te gaan tot derogatie van de wetgeving waarmee dit deel van het hoofddoel werd bereikt. Maar er zijn meerdere actoren geweest die invloeds pogingen hebben ondernomen richting het EP. Het IBD werkte samen met grote buitenlandse regio's. Het is in dit geval niet aan te tonen welk effect de deelname van het IBD aan deze samenwerking op de totale invloed van de samenwerkende actoren heeft gehad. Op basis van de verkregen gegevens is causaliteit tussen de invloeds poging en de uitkomst daarom niet aan te tonen, maar ook niet uit te sluiten. Ook is het mogelijk dat het EP, los van de contacten die er zijn geweest met belangenbehartigers, zou hebben besloten tot derogatie van de wetgeving. Als het gaat om het vaststellen van de grenswaarden heeft het EP ingezet op zwaardere normen in vergelijking met het voorstel van de Commissie. Dit onderdeel van het hoofddoel is daarmee niet bereikt.

Hoofdstuk 5 – Case Structuurfondsen

5.1 Inleiding

De jaarlijkse begroting van de Europese Unie wordt vastgesteld op basis van een meerjarenplanning, het zogenaamde *Meerjarig Financieel Raamwerk* (MFR). In het MFR worden de beleidsterreinen vastgelegd waarin de EU wil investeren. Daarnaast legt het MFR de per jaar maximaal te besteden budgetten vast voor deze beleidsterreinen. Het MFR beslaat een periode van minimaal vijf jaren.

In het MFR wordt ook het beschikbare budget voor de structuurfondsen vastgelegd.¹ Met name deze structuurfondsen zijn van belang voor Europese regio's die gebruik willen maken van subsidies om hun regionale economie te versterken. Uit de structuurfondsen worden namelijk dergelijke subsidies betaald. Van belang voor de regio's is ook dat, naast de EU-brede begroting van beschikbare subsidiemiddelen, in het MFR wordt bepaald welke lidstaat op welk bedrag aan subsidie uit de fondsen aanspraak kan maken. De uiteindelijke verdeling van subsidiegelden over de regio's behoort tot de bevoegdheden van de lidstaten zelf. De belangen voor de regio's liggen hiermee niet alleen op het niveau van de EU. Ook aandacht voor de wijze waarop de nationale overheid omgaat met de toegewezen subsidiegelden zal voor de regio's van belang zijn.

De structuurfondsen van de Europese Unie hebben tot doel regio's te ondersteunen om de achterstand tot het EU-gemiddelde in te lopen. De structuurfondsen vallen onder de verantwoordelijkheid van het directoraat-generaal Regionaal Beleid.²

De EU onderscheidt drie verschillende typen structuurfondsen:

- Het Cohesiefonds: speciaal bedoeld voor de armste Europese regio's. Regio's in Nederland komen niet in aanmerking voor de ondersteuning vanuit dit fonds.
- Het Europees Sociaal Fonds (ESF): vanuit dit fonds wordt geld ter beschikking gesteld voor beroepsopleidingen en initiatieven die specifiek

---

¹ In het MFR 2007-2013 zijn de budgetten opgenomen onder de post 'Cohesion for Growth and Employment'.

² De Commissie bestaat uit verschillende afdelingen en diensten. De afdelingen worden directoraten-generaal (DG's) genoemd. Bron: http://ec.europa.eu/about/ds_nl.htm (geraadpleegd op 18 november 2013).

de werkgelegenheid bevorderen. Ook Nederland komt voor een bijdrage uit dit fonds in aanmerking.³

- Het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO): middelen vanuit dit fonds worden in Nederland gebruikt voor het verder uitbouwen van de sterke economische en innovatieve speerpunten van regio's. Ook worden uit het fonds grensoverstijgende programma's gefinancierd.⁴

De in dit hoofdstuk beschreven case richt zich op het EFRO-fonds. De toewijzing van de middelen uit dit EFRO-fonds vindt plaats op basis van zogenaamde *operationele programma's*. Deze programma's worden opgesteld door de regio's en onder verantwoordelijkheid van de nationale overheid in Brussel ingediend. De programma's bevatten voorstellen voor projecten die voor de regio's een economische prioriteit hebben en waar een bijdrage vanuit het EFRO-fonds voor wordt gevraagd. Bij het vaststellen van het totale EFRO-budget in het MFR geeft de EU doelstellingen en criteria mee waar de programma's aan moeten voldoen.⁵

Als het totale budget aan EFRO-middelen is vastgesteld door de EU zal de Commissie verdere uitwerking uit handen geven aan de lidstaten. Zo zal in Nederland de Rijksoverheid uiteindelijk bepalen welke regio in Nederland welk bedrag uit de door de EU toegewezen subsidie krijgt.

5.2 Hoofddoel

Subsidies vanuit het EFRO zijn voor de drie Nederlandse noordelijke provincies van belang voor het kunnen realiseren van projecten die bijdragen aan de economische groei en het concurrentievermogen van deze regio. De drie noordelijke provincies worden in Brussel vertegenwoordigd door het Samenwerkingsverband Noord-

---

³ Voorbeelden van Nederlandse projecten die in het verleden zijn ondersteund vanuit het ESF zijn te vinden op de website van de Europese Commissie (<http://ec.europa.eu/esf>). Geraadpleegd op 4 januari 2012.

⁴ Bron: website Rijksoverheid: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/structuurfondsen/achtergrond. Geraadpleegd op d.d. 9 maart 2011.

⁵ In het kader van het regionaal beleid worden voor de periode 2007 tot 2013 drie doelstellingen gehanteerd: 'convergentie', 'regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid' en 'territoriale samenwerking'. Meer informatie over de gehanteerde criteria is te vinden op: http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/g24231_nl.htm.

Nederland (SNN).⁶ Het door de drie noordelijke provincies nagestreefde hoofddoel in dit dossier is een gezamenlijk doel. Het SNN treedt daarbij op als handelende actor om dit doel te realiseren. Er wordt daarom in het verdere verloop van dit dossier gesproken over het SNN als actor die de hoofddoelstelling heeft nagestreefd.

Voor het SNN was het hoofddoel het verkrijgen van voldoende subsidiegelden om de programma's van de drie noordelijke provincies uit te kunnen voeren. Hierbij wordt met opzet gesproken over *voldoende* en niet over *zoveel mogelijk* subsidie. Binnen het gehele proces, van totstandkoming van het MFR tot aan de verdeling van de gelden door de Rijksoverheid, zal de toekenning uiteindelijk plaatsvinden op basis van de voorgestelde programma's met projecten. Daarmee draait het in dit dossier niet om zoveel mogelijk subsidie binnen te halen, maar wordt ernaar gestreefd het volledig gefinancierd zien te krijgen van het ingediende programma (los van de door de EU vereiste eigen bijdrage).

5.3 De gevolgde procedure

Vóór het ingaan het Verdrag van Lissabon (december 2009) was de procedure rond het vaststellen van het MFR niet vastgelegd in een verdragtekst. Er werd gehandeld op basis van overeenkomsten tussen Commissie, het EP en de Raad.⁷ Vanaf Lissabon is de te volgen procedure vastgelegd in artikel 312 VWEU. De gevolgde procedurestappen laten zich vergelijken met de stappen volgens de gewone besluitvormingsprocedure.

5.4 Bereiking hoofddoel

Door het beïnvloeden van de besluitvorming heeft het SNN ervoor gezorgd dat het aan haar toegewezen subsidiebedrag steeg van € 40 miljoen naar € 170 miljoen. De insteek van het SNN was om het voor subsidie ingediende programma te kunnen uitvoeren. Omdat vooraf bekend was dat de financiering slechts gedeeltelijk vanuit EFRO-gelden zou komen is vooraf ook geen 'hard' bedrag genoemd wat het verschil

---

⁶ Het Samenwerkingsverband Noord-Nederland is een samenwerkingsverband van de drie noordelijke provincies met als doel de economische positie van Noord-Nederland te versterken. Sinds 1992 is de samenwerking in het Noorden vastgelegd in de vorm van een gemeenschappelijke regeling. In dit samenwerkingsverband hebben de vier grote steden Groningen, Leeuwarden, Emmen en Assen sinds 2007 een belangrijke adviesrol. Bron: www.snn.eu (geraadpleegd op 10 april 2011).

⁷ Agreement (IIA) of 17 May 2006 on budgetary discipline and sound financial management (OJ C 139 of 14.6.2006). Bron: www.europarl.europa.eu (geraadpleegd op 10 maart 2011).

bepaalt tussen wel of niet halen van het hoofddoel. Gezien de stijging van het toegewezen bedrag is de uitspraak gerechtvaardigd dat de hoofddoelstelling, in ieder geval in grote mate, is gehaald.

5.5 Chronologisch overzicht invloedspogingen

Het chronologisch samenhangende overzicht met daarin de ondernomen invloedspogingen staat in deze paragraaf weergegeven. De ondernomen invloedspogingen worden afzonderlijk beschreven binnen de context van de gehele case. De wijze van beschrijven van de invloedspogingen en de daarna volgende analyse, volgen eenzelfde aanpak als in hoofdstuk 4 (case Luchtkwaliteit).

Een globaal overzicht van de doorlopen procedure in de tijd staat hieronder weergegeven.

Datum	Actor	Activiteit/beslismoment
Februari 2004	Commissie	Initiatie voorstel voor het MFR 2007-2013
Juli 2004	Commissie	Formuleren gewijzigd voorstel.
Juni 2005	EP (tijdelijke commissie voor Financial Perspective)	Standpunt na 1 ^e lezing
December 2005	Raad	Standpunt na 1 ^e lezing
Mei 2006	Raad en EP	Ondertekening voorstel

Tabel 5.1 – Overzicht procedure dossier Structuurfondsen, case 2.

Invloedsmoment 1

Deeldeel: informatie inwinnen om trends in het beleid van de Commissie te kunnen analyseren.

Voorafgaand aan het schrijven van een voorstel voor de MFR is de Commissie actief in het inwinnen van informatie over de Europese regio's.⁸ De Commissie belegt

⁸ Voor de herziening van de begroting in 2013 heeft de Europese Commissie in 2008 een breedschalige consultatie georganiseerd ter voorbereiding. Nederlandse gemeenten en

congressen en seminars om te peilen wat de meningen zijn van lidstaten en regionale overheden als het gaat om de gewenste steun voor regionale economische ontwikkelingen. De Commissie is aan dergelijke raadplegingen gehouden door middel van artikel 2 van het Verdrag van Lissabon. Maar ook los van deze wettelijke plicht is het voor de Commissie van belang om een indruk te krijgen van de daadwerkelijke noodzaak voor regionale steun. De steun is immers bedoeld om de welvaartsverschillen tussen de regio's te verkleinen (zie ook paragraaf 1.2.2). De raadplegingen dragen bij aan het verkrijgen van informatie over de mate van welvaart in de regio's. Ook wordt tijdens de bijeenkomsten gepeild in hoeverre de regio's de cofinanciering die wordt vereist bij subsidietoekenning, kunnen dragen.

De bijeenkomsten voor het MFR 2007-2013 vonden plaats in 2002, twee jaren voorafgaand aan de publicatie van het officiële voorstel van de Commissie. Voor de SNN was dit de periode om alert te zijn op hetgeen de Commissie naar buiten bracht. De bijeenkomsten zijn door het SNN gebruikt om te analyseren welke trends aanwezig waren in het beleid van de Commissie.

Deze fase in het proces is geen actieve deelinvloedsparing van het SNN, maar wordt hier wel als deelinvloedsparing beschreven omdat het een activiteit betreft die bewust is ingezet ter ondersteuning van een volgende stap (deelinvloedsparing 2). Het SNN heeft deze voorbereidende stap gebruikt voor het inwinnen en analyseren van informatie om zo de strategie te kunnen bepalen voor de aankomende raadplegingen. Het is daarmee een activiteit die, gezien het tijdsverloop en de relevantie voor het vervolg, apart wordt weergegeven.

Invloedsmoment 2

Deeldeel: het verkrijgen van zoveel mogelijk financiële ruimte voor regionale economische programma's binnen de totale meerjarenraming.

In februari 2004 formuleerde de Commissie haar voorstel voor de verdeling van de budgetten binnen de MFR. Kantoren van regionale belangenvertegenwoordigers werden uitgenodigd om met een vertegenwoordiging van de Commissie in debat te

---

provincies hebben hieraan deelgenomen door hun standpunten kenbaar te maken in gezamenlijk position paper.

Bron: website Huis van de Nederlandse Provincies in Brussel (http://www.nl-prov.eu/C1256C8300545D59/_/AAC3C650A90E69FDC12575AE005C0CD1?OpenDocument). Geraadpleegd op 22 november 2011.

gaan over het voorstel. Tijdens deze debatten kunnen wijzigingen worden voorgesteld en beargumenteerd.

Het SNN heeft ervoor gekozen om in deze fase een invloedspoging te ondernemen zonder de eigen doelen voor Noord-Nederland te noemen. Dit is gedaan door mee te discussiëren over een voor de Commissie belangrijk en actueel onderwerp, namelijk de voorgestelde bijdrage aan Oost-Europa. Het streven was om de discussie over dit onderwerp zo te voeren, dus zonder direct de eigen belangen te noemen, dat er uiteindelijk toch zoveel mogelijk geld zou overblijven voor regionale belangen.

Deze stap is gericht op het moment in de officiële wetgevingsprocedure waarbij de Commissie naar buiten treedt met een aangepast voorstel. Of de ingezette invloedspoging heeft geleid tot een bepaalde aanpassing in het voorstel van de Commissie is niet te herleiden. Er is geen verslag aanwezig van de gevoerde discussie. Het is echter ook niet uit te sluiten dat het debat uiteindelijk invloed heeft gehad op het gewijzigde voorstel van de Commissie in juli 2004.

Invloedsmoment 3

Deeldeel: de Rijksoverheid overtuigen van de noodzaak voor subsidiëring van de noordelijke projecten.

In 2005 was de Nederlandse Rijksoverheid in onderhandeling met de Commissie over de hoogte van de Nederlandse bijdrage aan de EU. Het Rijk wilde een korting van één miljard euro op de bijdrage. Uiteindelijk is dit ook gerealiseerd. Dit had mogelijk een effect op de omgeving waarin het SNN probeerde om de gevraagde subsidiegelden veilig te stellen. Dit effect vloeit voort uit de wijze waarop de verdeling van de middelen over de lidstaten plaatsvindt. De Commissie heeft zich namelijk, volgens de informant, op het standpunt gesteld dat zij zich het recht voorbehoudt om binnen de criteria voor verdeling van de middelen een bandbreedte te hanteren. Gezien de daling van de Nederlandse bijdrage aan Europa ontstond nu het risico dat bij de toekenning van middelen aan de lidstaten er voor Nederland de ondergrens van de bandbreedte gehanteerd zou worden. Het SNN liep hiermee het risico om nadelige invloed te ondervinden van de door de Rijksoverheid bereikte lagere bijdrage aan de EU.

Om dergelijke nadelige gevolgen te voorkomen heeft het SNN begin 2006 actief contact gezocht met de Rijksoverheid. Het doel hierbij was om de het Rijk te overtuigen van de noodzaak voor subsidiëring van de noordelijke projecten. Zeker

nu ook nu de totale bijdrage voor Nederland onder druk stond. Tijdens deze contacten gaf de Rijksoverheid aan een voorkeur te hebben voor het inzetten van de middelen in regio's met een sterke groeipotentie. De verwachting van het SNN was dat de middelen daarmee vooral zouden worden toebedeeld aan de Randstad en aan Brabant. Er is ondanks deze verwachting geen verdere invloedspoging richting Den Haag ondernomen. Zoals uit het vervolg van dit dossier blijkt was de strategie van het SNN om haar invloed primair te richten op Brussel.

Invloedsmoment 3 is gericht op een van de laatste stappen in de procedure. Gepoogd is de financiële verdeling die de Rijksoverheid maakt te beïnvloeden ten gunste van de noordelijke provincies. Kijkend naar het uiteindelijke besluit van het Rijk voor een verdeling, kan worden gesteld dat deze invloedspoging geen succes heeft gehad. Daarbij moet worden gezegd dat het niet bekend is welke verdeling er zou zijn gehanteerd als deze invloedspoging niet zou zijn ondernomen. Gezien de uitkomst (zie invloedsmoment 5) lijkt het echter niet aannemelijk dat het Rijk anders heeft gehandeld door betreffend contact met het SNN.

Invloedsmoment 4

Deeldeel: steun verkrijgen van de Commissie voor de aangevraagde EFRO-middelen voor het SNN.

In navolging van de reactie van de Rijksoverheid zijn de destijds drie commissarissen van de Koningin⁹ (CdK's) van de noordelijke provincies in gesprek gegaan met de Eurocommissarissen Hübner (Regionaal Beleid) en Kroes (Mededinging). Om met deze Eurocommissarissen in gesprek te komen is de hulp ingeroepen van de Permanente Vertegenwoordiging (PV) om de contacten te leggen. Het gesprek is vervolgens voorbereid in nauwe samenwerking tussen de lobbyisten van het SNN en de kabinetten van de CdK's.

Volgens de informant bevestigde Hübner in het gesprek dat de verdeling van de toegekende EFRO-middelen over de regio's een taak is van de nationale overheid. Zij deed daarnaast echter een essentiële uitspraak: Hübner gaf aan van mening te zijn dat regio's die jarenlang EFRO-middelen toegewezen hebben gekregen niet zomaar een bijdrage onthouden kan worden. Hübner sprak tegen de CdK's uit dat in haar optiek er niet meer dan 30% terugval in middelen zou mogen zijn. Voor het

---

⁹ Vanaf de inhuldiging van koning Willem-Alexander op 30 april 2013 wordt deze functie aangeduid als commissaris van de Koning.

SNN was dit een welkome uitspraak. Daarbij moest echter ook worden vastgesteld dat het geen formeel besluit was. Het betrof een uitspraak op persoonlijke titel en gemaakt in een informeel gesprek. Van het gesprek is dan ook geen gespreksverslag gemaakt.

Het gesprek met de Eurocommissarissen is de laatste invloedspoging die is gedaan voordat het MFR officieel werd vastgesteld door de Raad en het EP. Het SNN heeft ervoor gekozen eventuele nieuwe invloedspogingen pas te ondernemen na afronding van de Europese besluitvorming. Het SNN geeft daarbij aan op deze wijze te hebben gehandeld op basis van ervaringen uit voorgaande jaren. Het beeld daarbij is dat het beïnvloeden van de procedurestappen, nadat de Commissie haar voorstel heeft gepubliceerd, niet leidt tot grote veranderingen in de bedragen. Veranderingen die zouden kunnen optreden als gevolg van de behandeling van het voorstel in het EP en de Raad, zouden naar verwachting van het SNN geen grote gevolgen hebben voor specifiek de uiteindelijke toekenning van middelen aan het SNN. Daarnaast werd de strategische afweging gemaakt om nog niet met de informele toezegging van Hübner in gesprek te gaan met de Nederlandse overheid. Het SNN besloot dat pas te doen als de verdeling van de middelen over de regio's daartoe aanleiding zou geven.

Kenmerkend aan deze invloedspoging is dat het gesprek informeel is georganiseerd. De invloedspoging is voorwaardelijk gebleken voor het slagen van invloedspoging 5 en is vervolgens bepalend voor het behaalde resultaat bij invloedspoging 6. Deze invloedspoging kan als succesvol worden aangemerkt ten aanzien van haar deeldoel. De steun is immers verkregen ondanks dat het geen *formeel* besluit betrof.

Invloedsmoment 5

Deeldoel: steun verkrijgen van de Commissie ten aanzien van de ongewenste daling in de subsidiebijdrage na bekendmaking verdeling middelen door de nationale overheid.

Medio 2006 maakt het Ministerie van Economische Zaken (EZ) bekend hoe zij de aan Nederland toegekende EFRO-middelen wilde verdelen over de Nederlandse regio's. De verwachting die het SNN al eerder had uitgesproken werd door deze bekendmaking bewaarheid. In de voorgaande periode werd nog een bedrag van € 300 miljoen toegekend aan Noord-Nederland, in de huidige periode was dit volgens de informant gedaald naar € 40 miljoen.

Na de bekendmaking van EZ heeft SNN wederom contact opgenomen met Commissaris Hübner. In haar reactie gaf Hübner aan dat zij inderdaad de informele toezegging had gedaan dat een daling in subsidiegelden voor de regio's niet meer dan 30% mocht bedragen. Maar daarnaast erkende de Eurocommissaris ook dat haar toezegging niet was opgenomen in de verordening bij de subsidietoekenning en daarmee geen officiële status had.

Het resultaat van invloedspoging 4 is hier gebruikt om een volgende invloedspoging in te zetten. Ook hier is er nog geen sprake van een rechtstreekse invloed op een stap uit de wetgevingsprocedure. Door de strategische keuze te maken om niet met de Nederlandse nationale overheid in gesprek te gaan maar om de Commissie te herinneren aan een gedane (informele) toezegging, is deze invloedspoging een voorbereidende stap geworden voor invloedsmoment 6.

Invloedsmoment 6

Deeldeel: via de Commissie de Nederlandse Rijksoverheid overtuigen om te komen tot een voor het SNN gunstiger verdeling van de EFRO-gelden.

Op basis van de uitspraken van Hübner (zie invloedsmoment 5) ging de Commissie in gesprek met de Nederlandse Rijksoverheid. Hoe informeel ook, er was naar mening van de Commissie wel een toezegging gedaan. Uit de gesprekken tussen Commissie en Rijk is een andere verdeling van de middelen over de Nederlandse regio's voortgekomen. Aan het SNN werd nu € 170 miljoen toegekend.¹⁰ Voor de Rijksoverheid leverde deze nieuwe overeenkomst een probleem op: het Rijk wilde niet de toegezegde subsidiegelden aan de andere regio's te fors verlagen om zo te kunnen voldoen aan de toezegging richting het SNN. Het Rijk koos er daarom voor om zelf bij te dragen aan de toegekende middelen voor Noord-Nederland.

Voorbereid door invloedsmomenten 4 en 5 is invloedsmoment 6 direct gericht op het beïnvloeden van een procedurestap, namelijk op het besluit van de Rijksoverheid tot de verdeling van de middelen. Deze invloedspoging kenmerkt zich door de machtsbron die het SNN bezat door de informele toezegging van de Eurocommissaris. Het resultaat van de invloedspoging is succesvol. Een forse stijging van de toegezegde subsidiegelden is met deze invloedspoging bewerkstelligd.

---

¹⁰ Operationeel programma Noord-Nederland 2007-2013, SNN, financieel overzicht pagina 60. (http://www.snn.eu/upload/documenten/op_efro_aug_2007.pdf).

5.6 Analyse deelinvoedspogingen en schematisering

Inleiding

Gelijk aan de wijze van analyseren van de case Luchtkwaliteit (hoofdstuk 4) wordt ook de case Structuurfondsen beschouwd aan de hand van het schematische overzicht van action arena's. Net als in voorgaand hoofdstuk gaat de analyse in op de keuzes die zijn gemaakt met betrekking tot welke arena's te beïnvloeden. Daarnaast wordt bezien in welke arena's eventueel resultaat is geboekt ten aanzien van de hoofddoelstelling. Het schema geeft ook inzicht in de volgtijdelijkheid van de invloedsmomenten in verhouding tot de procedurestappen. De invloedsmomenten zijn genummerd aan de hand van de chronologische weergave in paragraaf 5.5. Zo kan inzichtelijk worden gemaakt of bijvoorbeeld een vroeg ondernomen invloedspoging zich richt op een relatief laat in het proces aanwezige action arena. Zie voor een meer gedetailleerde inleiding van deze analyse ook paragraaf 4.6.

Figuur 5.1 - Schematisch overzicht deelinvloedspogingen in samenhang met het besluitvormingsproces, case 2

Keuzes ten aanzien van venue shopping

Het stroomschema maakt inzichtelijk dat de ondernomen invloedspogingen volgtijdelijk in lijn zijn met de procedurestappen. Er zijn niet vroeg in het proces

invloedspogingen ondernomen die betrekking hebben op een late stap in de besluitvorming of omgekeerd.

In het schema is duidelijk te zien dat het SNN geen invloedspoging heeft ondernomen richting EP en Raad. Volgens de informant verwachtte men niet dat dergelijke invloedspogingen kansrijk zouden zijn in het streven de financiering voor het SNN-programma veilig te stellen. Dit is dus een bewuste keuze geweest. In een andere toelichting geeft de informant aan dat het SNN rekening houdt met de gewijzigde rol van het EP sinds het ratificeren van het Verdrag van Lissabon, dat plaats vond in 2007. Door deze veranderde rol schat het SNN in dat het in de aankomende deelinvloedspogingen ten aanzien van de begrotingsperiode 2014-2020 wel aan de orde zal zijn om amendementsvoorstellen mee te geven aan Europarlementariërs bij de begrotingsbehandeling.¹¹ Het SNN heeft ervoor gekozen om zich specifiek op twee action arena's te richten. Ten eerste is er relatief veel aandacht geweest voor voorbereidende activiteiten, uiteindelijk gericht op de arena *gewijzigd voorstel Commissie*. In figuur 5.1 is dit ook zichtbaar (invloedsmomenten 1, 4 en 5). Ten tweede is de aandacht gericht op de arena *vertaling en invoering voorstel door Rijksoverheid*. In die arena is uiteindelijk de doelbereiking gerealiseerd.

Het hoofddoel en de focus op de nationale overheid

In deze case is door het SNN met name de aandacht gericht op de arena *vertaling en invoering voorstel door Rijksoverheid*. In het gehele besluitvormingsproces is dit ook de maatgevende arena. De Commissie doet weliswaar een voorstel voor de toekenning van EFRO-middelen aan de lidstaten, maar dit levert uiteindelijk een verdeling die voor regionale spelers nog geen garantie biedt voor een gunstige

---

¹¹ Het EP heeft sinds het Verdrag van Lissabon een andere rol gekregen. Het Verdrag van Lissabon maakt het Europees Parlement een sterkere wetgever doordat meer dan 40 nieuwe gebieden onder de gewone wetgevingsprocedure komen, op grond waarvan het Parlement gelijke rechten met de Raad heeft. Deze gebieden omvatten landbouw, energie, veiligheid, immigratie, justitie en binnenlandse zaken, gezondheid en structuurfondsen. Het Parlement krijgt een grotere rol bij de vaststelling van de begroting, daar het oude onderscheid tussen "verplichte" en "niet-verplichte" uitgaven wordt afgeschaft. Het Parlement zal samen met de Raad over de gehele EU-begroting beslissen. De Europarlementariërs zullen ook hun goedkeuring aan een groot aantal internationale overeenkomsten onderhandeld door de Unie moeten geven, op gebieden zoals bijvoorbeeld internationale handel.

Bron: website <http://www.europarl.europa.eu> (geraadpleegd op 17 april 2011).

financiële uitkomst. Uiteindelijk is de nationale overheid de actor die bepalend is in de verdeling van de middelen over de betreffende regio's. In de voorliggende case is het hoofddoel in grote mate bereikt (zie ook paragraaf 5.4) door de inzet met name te richten op deze maatgevende arena. De doelbereiking kan plausibel worden toegerekend aan de ondernomen invloedspogingen die zijn gericht op de arena *vertaling en invoering voorstel door Rijksoverheid*. Zowel de gesprekken van de Commissie met de Rijksoverheid als ook de uiteindelijke besluitvorming van het Rijk zijn specifiek gericht op het SNN. Er zijn geen andere actoren actief geweest met een vergelijkbare doelstelling. De uiteindelijke uitkomst is hiermee plausibel toe te wijzen aan de inspanningen van het SNN.

5.7 Te onderzoeken condities

De analyse van de condities wordt in deze case op dezelfde manier uitgevoerd als in hoofdstuk 4 (case Luchtkwaliteit). De tabel met condities (zie figuur 4.1) vormt hierbij het uitgangspunt. Onderzocht wordt welke condities een rol hebben gespeeld en of zij verklarend zijn voor het behaalde resultaat.

5.7.1 De beschikbaarheid van action arena's

Net als in de case Luchtkwaliteit heeft ook hier de eerste tabel betrekking op de eerste rij van tabel 5.1 de beschikbaarheid van action arena's (waar te handelen?). In de tabel zijn de condities die behoren bij deze strategische vraag terug te zien in de kolommen.

	Formele toegang	Informele toegang	Het type vraagstuk dat voorligt en aan het proces gerelateerde fysieke eigenschappen
Gewijzigd voorstel Commissie	Formele toegang op basis van uitnodiging Commissie	Arena niet beschikbaar via informele toegang of mogelijkheden daartoe niet benut (default)	Type vraagstuk (fysiek belang) leidt tot formele toegang.
Vertaling en invoering door de Rijksoverheid	Toegang op basis van procedure-afspraken met de nationale overheid (zie ook par. 1.3.3)	Informele toegang op basis van consensuscultuur	Arena beschikbaar vanwege type vraagstuk. Zie invloedsmomenten 3 en 6 waarbij arena beschikbaar is vanwege fysiek belang.

Tabel 5.2 – Condities m.b.t. beschikbaarheid arena's in de case Structuurfondsen

Formele toegang

In het proces is een tweetal arena's benut. Beide benutte arena's waren toegankelijk op basis van formele regels. In de arena *gewijzigd voorstel Commissie* was de toegang beschikbaar vanwege een formele uitnodiging van de Commissie zelf om het debat aan te gaan over de voorgestelde verdeling van de budgetten in het MFR. Er is hierbij een verwevenheid met de condities 1B (*type vraagstuk, fysieke eigenschappen*) en met conditie 4B (*gedeelde belangen*). De uitnodiging van de Commissie vloeide namelijk voort uit de fysieke belangen die het SNN had bij de verdeling van de middelen. De Commissie is daarbij enerzijds de subsidieverstrekker, maar heeft er anderzijds belang bij dat de regionale overheden de projecten uitvoeren waar zij subsidie voor krijgen. De gelden worden immers verstrekt met als doel de Europese Unie als geheel te versterken in haar streven naar een sterke economische, territoriale en sociale samenhang. De afhankelijkheidsrelatie tussen SNN en Commissie en het fysieke belang voor beide partijen leiden uiteindelijk tot een formele uitnodiging van de Commissie aan het SNN waarmee formele toegang wordt geboden. De arena *vertaling en invoering voorstel door de nationale overheid* is ook beschikbaar op basis van *formele toegang*. Het betreft, net als bij de case Luchtkwaliteit (hoofdstuk 4), toegang op basis van een regel die voortkomt uit afspraken tussen de nationale overheid en het IPO.

Informele toegang

Er zijn in de dossiers en interviews geen expliciete aanwijzingen aangetroffen voor de aanwezigheid van specifieke informele regels. Daarom geldt bij de eerste arena de defaultconditie (geen toegang of geen gebruikgemaakt van de mogelijkheid tot toegang). In de tweede specifiek Nederlandse arena gaan we ervan uit dat in de Nederlandse consensuscultuur altijd informeel contact mogelijk is tussen decentrale overheden (hier het SNN) en de Rijksoverheid.

Het type vraagstuk dat voorligt en aan het proces gerelateerde fysieke eigenschappen

Het type vraagstuk dat voorlag in deze case had specifieke eigenschappen die van invloed zijn geweest op de toegang tot relevante arena's. De belangen waren anders dan bij cases waarin het draait om nieuwe wetgeving. In deze case draaide het om financieel-economische belangen. Deze belangen hadden zowel betrekking op de belangen van de Commissie, de Rijksoverheid als ook het SNN (zie de conditie *gedeelde belangen en afhankelijkheidsrelaties* voor een nadere toelichting

op dit punt). Zoals bij de conditie *formele toegang* al is aangehaald leidde het specifieke type vraagstuk in dit geval tot formele toegang tot de arena *gewijzigd voorstel Commissie*.

5.7.2 De beschikbaarheid van invloedsmomenten binnen de action arena

De tweede tabel in deze analyse gaat in op het tijdsaspect van de keuzes die een actor maakt binnen de context van venue shopping (de tweede rij uit de tabel 5.1).

	Formele invloedsmomenten	Informele invloedsmomenten	Beschikbaarheid hulpbron <i>tijd</i> . Vermogen om te handelen binnen de fasering van de besluitvorming en geldende deadlines
Gewijzigd voorstel Commissie	Actor was in staat te handelen binnen geldende regels (zie invloedsmoment 2)	Geen informeel invloedsmoment aanwezig of aanwezig moment is niet benut. (default)	Actor beschikte over tijd en was in staat te handelen binnen de fasering en aanwezige deadlines (zie invloedsmoment 2)
Vertaling en invoering door de Rijksoverheid	Regels vormden geen belemmering (default)	Geen belemmering om tijdig informeel te handelen (zie invloedsmoment 3)	Actor beschikte over tijd en was in staat te handelen binnen de fasering en aanwezige deadlines (zie invloedsmomenten 3 en 6)

Tabel 5.3 – *Conditioes m.b.t. invloedsmomenten in de case Structuurfondsen*

Formele invloedsmomenten

De reikwijdteregels in de arena *gewijzigd voorstel Commissie* bepaalden dat bij het debat over het MFR (invloedsmoment 2) er formeel advies mogelijk was aan de Commissie over de verdeling van de budgetten binnen het MFR. Het SNN wist dit moment in de tijd te benutten hetgeen blijkt uit de aanwezigheid van het SNN bij het debat.

Informele invloedsmomenten

De uiteindelijke besluitvorming van de Rijksoverheid is succesvol beïnvloed. Er zijn echter geen rechtstreekse aanwijzingen voor informele regels op dit vlak gevonden. Niettemin blijkt dat er kennelijk toch opties waren die ook daadwerkelijk zijn benut, gezien de geslaagde invloedspogingen, middels het informeel en vroegtijdig

benaderen van de Commissie. De toezegging van de Commissie is via informeel contact uiteindelijk aangewend om het rijksstandpunt te beïnvloeden. Hieruit blijkt dat de cultuur en omgangsvormen binnen de arena *vertaling en invoeren door de Rijksoverheid* het toelieten om tijdig te handelen.

Beschikbaarheid hulpbron tijd. Vermogen om te handelen binnen de fasering van de besluitvorming en geldende deadlines

Uit de strategie die men voor het debat met de Commissie had ontwikkeld blijkt het vermogen om te handelen binnen de geldende fasering en deadlines. Er was tijd beschikbaar om de invloedspogingen richting de Commissie en de Rijksoverheid uit te voeren. Via invloedsmoment 1 is toegewerkt naar de gekozen strategie zoals is verwoord bij invloedsmoment 2. Dit duidt op de aanwezigheid van een planning in de tijd en de capaciteit om tijdig te handelen binnen de fasering. Ook in de contacten naar de Rijksoverheid geldt deze constatering. Er is ook ten aanzien van de arena *vertaling en invoeren door de Rijksoverheid* gewerkt met een strategie van voorbereidende invloedsmomenten voordat actief werd geprobeerd het rijksstandpunt te beïnvloeden (via voorbereiden invloedsmomenten 4 en 5 uiteindelijk een invloedspoging op de arena gericht bij invloedsmoment 6).

5.7.3 De beschikbaarheid van handelingsopties binnen de action arena

In de derde tabel staan de condities genoemd die betrekking hebben op de vraag *hoe* te handelen en op vraag of strategische samenwerking mogelijk was (de derde rij uit tabel 5.1).

	Formele competenties en rechten. Status van de beslissingen. Formele samenwerkings-mogelijkheden	Mogelijkheden om informeel te handelen. Informele samenwerkings-mogelijkheden	Beschikbaarheid hulpbronnen <i>fysiek, sociaal en menselijk kapitaal</i>. Gedeelde belangen en afhankelijkheidsrelaties
Gewijzigd voorstel Commissie	Positie als adviseur. Regels hebben mogelijkheden voor samenwerking niet belemmerd (default)	Geen handelingsopties mogelijk op basis van informele regels of opties zijn niet benut (default). Samenwerking is niet gefaciliteerd door informele regels of beschikbare mogelijkheden niet zijn benut (default)	Geen hulpbron beschikbaar of bewust niet ingezet (default). Geen samenwerking tot stand gekomen op basis van gedeelde belangen en afhankelijkheids-relaties (default)
Vertaling en invoering door de Rijksoverheid	Geen positie. Regels hebben mogelijkheden voor samenwerking niet belemmerd (default)	Informeel handelen mogelijk vanuit consensuscultuur. Samenwerking is niet gefaciliteerd door informele regels of beschikbare mogelijkheden niet zijn benut (default).	Informele toezegging Commissie gebruikt als hulpbron (invloedsmoment 6). Gedeelde belangen met Rijksoverheid maakte samenwerking mogelijk, de strijdige belangen met andere regio's bemoeilijkte de samenwerking met het Rijk

Tabel 5.4 – Condities m.b.t. handelingsopties in de case Structuurfondsen

Formele competenties en rechten. Status van de beslissingen

In de arena *gewijzigd voorstel Commissie* had het SNN een formele positie als adviseur. De uiteindelijke besluitvorming lag bij de Commissie. De adviezen van het SNN in deze arena waren niet bindend voor de Commissie.

Bij de arena *vertaling en invoering door de Rijksoverheid* staat in de tabel vermeld dat het SNN geen formele positie had. Anders dan bij het gezamenlijk als overheidslagen beoordelen van nieuwe Europese wetgeving, betrof het in deze

case een beslissing waarbij de Rijksoverheid niet het SNN formeel als adviseur uitnodigde in deze arena. In feite heeft de advisering van het SNN plaatsgevonden al voordat het Europese besluitvormingstraject begon. De Nederlandse regio's hebben hun programma's met regionale projecten bij de Rijksoverheid ingediend waarna vanuit het Rijk een subsidieaanvraag bij de Commissie is ingediend. De verdeling van de uiteindelijk aan Nederland toegekende middelen over de regio's was een aangelegenheid van de Rijksoverheid waarbij er geen formeel adviesmoment voor het SNN was. Uit de beschikbare gegevens blijkt niet of regels van invloed zijn geweest op de formele mogelijkheden tot samenwerking. Om die reden is in de tabel de defaultconditie opgenomen.

Mogelijkheden om informeel te handelen

In deze case zijn geen aanwijzingen aangetroffen betreffende informele regels die van invloed waren op beschikbare handelingsopties. Daarom wordt in de regel uitgegaan van de defaultcondities (geen mogelijkheden voor handelen of samenwerken, of eventuele opties niet benut). In de case zien we dat in een aantal gevallen sprake is van informele toegang. Zo hebben de provincies informeel overleg met de Commissie. Overigens waren die invloedspogingen niet gericht op het beïnvloeden van de besluitvorming over het Commissievoorstel. De informele gesprekken met de Commissie (invloedsmomenten 4 en 5), zijn voorbereidend geweest op invloedsmoment 6 en daarmee uiteindelijk gericht op de arena *vertaling en invoering door de Rijksoverheid*. In de vertalings- en invoeringsarena, waar sprake is van interbestuurlijk overleg tussen de Nederlandse overheden, wordt ervan uitgegaan dat de algemene spelregels gelden van de 'Nederlandse bestuurlijk consensuscultuur'. Dit impliceert dat Rijksoverheid en decentrale overheden er naar streven zoveel mogelijk gezamenlijk op te trekken als het gaat om Europese dossiers.

Bij de invloedspogingen is geen informatie gevonden waarmee uitspraken kunnen worden gedaan over de mogelijkheden voor informele samenwerking. Uit de case blijkt, dat áls er al mogelijkheden waren, deze niet zijn benut. Waarbij vermeld moet worden dat bewust is ingezet op invloedspogingen gericht op de Commissie en niet op de 'Haagse kanalen',

Beschikbare hulpbronnen

De drie noordelijke provincies werken al sinds 1992 samen in het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN). Specifiek binnen deze uitgewerkte casus rond de structuurfondsen is de samenwerking binnen het SNN

geen strategische keuze op zich geweest. De al bestaande formele samenwerking in de vorm van het SNN is benut als hulpbron.

Tijdens het debat met de Commissie over de budgetten binnen het MFR was het SNN aanwezig met als doel de begroting binnen het MFR te beïnvloeden (zorgen voor zo groot mogelijke ruimte voor regionale projecten). Uit de gegevens is niet af te leiden of er daarbij hulpbronnen zijn ingezet. Er zijn geen verslagen beschikbaar van deze bijeenkomst.

In de arena *vertaling en invoering door de Rijksoverheid* doet zich de bijzondere situatie voor dat de Commissie zelf als hulpbron is ingezet om de onderhandelingen met de Rijksoverheid te voeren. De informele toezegging door de Eurocommissaris (zie invloedsmoment 4) was daarbij een voorbereidende hulpbron. Via deze toezegging bleek het mogelijk om de Commissie uiteindelijk het gesprek met de Rijksoverheid te laten voeren.

In deze case komt de afhankelijkheidsrelatie tussen SNN en Commissie naar voren. De Commissie streeft met haar EFRO-programma een versterking van economische, territoriale en sociale samenhang na. Om dat te bereiken is het uitvoeren van regionale programma's noodzakelijk. De regio's zelf hebben een economisch belang bij deze programma's. Zie voor meer achtergrondinformatie over deze afhankelijkheid ook paragraaf 1.2. De in deze case aanwezige afhankelijkheidsrelatie heeft geresulteerd in een bijeenkomst waarin de Commissie adviezen heeft gevraagd aan betrokken regio's ten aanzien van de voorgestelde verdeling van middelen. Uit beschikbare gegevens is echter niet af te leiden of de afhankelijkheidsrelatie van invloed is geweest op de mogelijkheid om strategisch samen te werken. De interactie binnen de arena *gewijzigd voorstel Commissie* heeft zich alleen voorgedaan in de vorm beslisser (Commissie) - adviseur (SNN) en niet in de vorm van samenwerking.

De Rijksoverheid kent in deze case een bijzondere positie. Enerzijds heeft het Rijk belang bij het uitvoeren van de ingediende regionale programma's om economische redenen. Het Rijk en de regio's hebben in dit opzicht een gedeeld belang. Anderzijds heeft het Rijk de taak om de aan Nederland toegewezen EFRO-middelen te verdelen over de verschillende regio's. Dit leidt tot de situatie waarbij de regio's afhankelijk zijn van het Rijk en er strijdige belangen kunnen ontstaan. Deze situatie zorgt ervoor dat samenwerking met het Rijk bemoeilijkt wordt. Het Rijk kan immers niet de samenwerking met een regio aangaan maar zal als verdeler van de beperkte middelen moeten optreden. In deze case is het gevolg geweest dat het SNN in samenwerking met de Commissie invloed uitoefende op de Rijksoverheid.

5.8 Conclusies

De beschikbaarheid van action arena's

De twee arena's waar in deze case invloed op is uitgeoefend (*gewijzigd voorstel Commissie* en *vertaling en uitvoering door de Rijksoverheid*) waren beide beschikbaar door formele toegang. In deze case heeft het SNN ervoor gekozen alleen actief op te treden in deze twee arena's. Verwacht werd dat het beïnvloeden van bijvoorbeeld het EP en de Raad via informele weg niet kansrijk genoeg zou zijn. De formele toegang kent in deze case een nauw verband met het type vraagstuk. De Commissie is voor het verwezenlijken van haar regionale doelstellingen afhankelijk van de medewerking en uitvoeringscapaciteit van de regionale spelers. Aan de andere kant zien regio's kans om met de Europese subsidies hun regionale projecten uit te voeren om daarmee hun economische positie te verbeteren. De uitnodiging van de Commissie om in debat te gaan over het MFR-voorstel kwam tot stand op basis van deze wederzijdse afhankelijkheid.

De belangrijkste conditie bij het behalen van het uiteindelijke succesvolle resultaat is echter niet de formele toegang geweest. Het zijn juist de informele contacten met de Commissie die hebben geleid tot een informele toezegging over de toekenning van EFRO-middelen. Deze toezegging bleek uiteindelijk bepalend voor de uitkomst van het gehele proces.

De beschikbaarheid van invloedsmomenten binnen de action arena

De hulpbron *tijd* is door het SNN ruim benut. Vroeg in het proces heeft men tijd en menskracht ingezet bij de raadplegingen van de Commissie. Er is tijd vrijgemaakt en benut ter voorbereiding van latere invloedspogingen. Binnen de procedure is het SNN in staat geweest om tijdig te handelen. Uit de beschikbare informatie blijkt niet dat regels of omgangsvormen van invloed zijn geweest op het al dan niet tijdig kunnen handelen.

De beschikbaarheid van handelingsopties binnen de action arena

Aan het begin van het proces is met name ingezet op het inwinnen van informatie en het bepalen van de strategie. Er is vroeg in het proces niet actief een hulpbron (anders dan *tijd*) ingezet gericht op een action arena. De bepalende hulpbron in deze case betrof een informele toezegging van een Eurocommissaris. Deze informele toezegging kreeg later in het besluitvormingsproces een formele status toen de Commissie in gesprek ging met de Rijksoverheid en haar toezegging daar op tafel legde. Opvallend daarbij was de bereidheid van de Eurocommissaris om een informele toezegging een formele status te geven, zowel in de Commissie als

ook in de gesprekken met de Rijksoverheid.

De strategie die het SNN kiest binnen dit dossier, wordt door Keating & Hooghe (2006) omschreven *bypassing the nation state*. De noordelijke provincies kiezen ervoor om rechtstreeks met de Commissie in gesprek te treden om hun belangen te behartigen. Ze passeren daarbij de nationale overheid. Daarbij moet opgemerkt worden dat in een vroeg stadium van het gehele besluitvormingsproces, de provincies wel in de eerste plaats in gesprek zijn gegaan met de Rijksoverheid. Op basis van de uitkomsten van die eerste gesprekken is echter de inschatting gemaakt dat verder interactie met het Rijk niet zou leiden tot het gewenste resultaat. Men schatte in dat de Rijksoverheid in haar keuzes ten aanzien van investeringen in de regionale economie zich niet zou gaan richten op de drie noordelijke provincies. Als vervolgstap in het proces is daarom gekozen om rechtstreeks de belangen en argumenten onder de aandacht te brengen van de Commissie. Met deze strategie lukte het om een informele toezegging formeel voor het voetlicht van de Rijksoverheid te krijgen. Hiermee is niet alleen de toezegging een hulpbron geweest, maar ook de Commissie zelf. Er kon op deze manier fysiek kapitaal (de toezegging) en sociaal kapitaal (de Commissie als bestuursorgaan) in samenhang worden ingezet.

Doelbereiking en causaliteit

De samenwerking met de Commissie in de onderhandelingen met de Rijksoverheid over de verdeling van de middelen, is bepalend geweest voor de uitkomst. Het is onwaarschijnlijk dat de Rijksoverheid zonder de inmenging van de Commissie gekozen zou hebben voor het aanwenden van extra middelen voor Noord-Nederland. Binnen deze case is het waarschijnlijk dat de toezegging van de commissie aan het SNN heeft geleid tot het behalen van het gestelde doel. Er is hiermee niet alleen doelbereiking vastgesteld, maar ook is het aannemelijk dat de door de provincie geïnitieerde interventie ten grondslag heeft gelegen aan deze doelbereiking.

Hoofdstuk 6 – Case Emissierechten

6.1 Inleiding

6.1.1 Handel in emissierechten

Het dossier Emissierechten kent zijn oorsprong in een richtlijn die door de Raad en Europees Parlement (EP) is aangenomen in 2003. Het gaat daarbij om een richtlijn die vaststelt hoe binnen de EU gehandeld kan worden in rechten om broeikasgassen te mogen uitstoten.¹ Het doel van deze richtlijn was om via dit systeem van handel in emissierechten te komen tot een verlaging van de totale uitstoot aan broeikasgassen. In de verdere beschrijving van dit dossier zal alleen het broeikasgas CO₂ worden genoemd omdat de emissiehandel zich voornamelijk op dat broeikasgas richt.

Bij de handel in emissierechten wordt door de EU voor iedere lidstaat een zogenaamd plafond vastgesteld. Dit plafond bepaalt welke en de hoeveelheid broeikasgassen de lidstaat in totaal mag uitstoten. Binnen deze totaal toegestane hoeveelheid per lidstaat wijzen de nationale overheden emissieplafonds toe aan specifieke industriële sectoren (bijvoorbeeld de luchtvaart en de chemische industrie). De nationale overheden bepalen daarbij welke sectoren verplicht zijn om mee te doen aan het systeem van emissiehandel. Per jaar wordt zo de hoeveelheid emissierechten per industriële sector bepaald.

Elk deelnemend bedrijf krijgt per jaar een bepaalde hoeveelheid gratis emissierechten die het bedrijf mag gebruiken. Elk emissierecht geeft een bedrijf het 'recht' om één ton CO₂ uit te stoten. Aan het eind van elk jaar is het bedrijf verplicht om precies zoveel emissierechten in te leveren als de werkelijke uitstoot in dat jaar. Deze verplichting is vastgelegd in een zogenaamde emissievergunning.

Niet elk bedrijf heeft genoeg aan de gratis rechten die het aan het begin van dat jaar kreeg. In dat geval moet het bedrijf op de markt rechten bijkopen. Als het bedrijf méér rechten dan nodig in bezit heeft, kan het die rechten verkopen. Bij CO₂-emissiehandel is ook de Nederlandse Rijksoverheid actief betrokken en verkoopt rechten via een veiling.² De handel in CO₂-emissierechten is een Europees

---

¹ Richtlijn 2003/87/EG, vastgesteld op 13 oktober 2003.

² Meer achtergrondinformatie over de handel in emissierecht is te vinden op de officiële website van de Nederlandse rijksoverheid (<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/emissiehandel>). Bron geraadpleegd op 4 januari 2012.

systeem en beperkt zich niet tot een handel tussen alleen Nederlandse actoren.³ Zo ontstaat er een handel in CO₂-emissierechten binnen de EU waarbij de prijzen worden bepaald door vraag en aanbod.

6.1.2 Het voorstel van de Commissie

Op 23 januari 2008 presenteerde de Commissie een wijzigingsvoorstel ten opzichte van de hiervoor beschreven richtlijn uit 2003. Dit wijzigingsvoorstel (COM/2008/16) was bedoeld om het systeem van emissiehandel te verbeteren en uit te breiden.

De hoofdlijn in het voorstel van de Commissie is, dat voor het bereiken van de klimaatdoelstellingen, meer ingezet moet worden op een geharmoniseerd systeem van emissiehandel. De voor dit dossier belangrijkste concrete wijzigingen zijn daarbij:

- Er komt één Europees CO₂-plafond in plaats van een plafond voor elke lidstaat apart.
- Indien er strengere mondiale klimaatdoelen komen dan zullen de doelen voor de EU-sectoren worden aangescherpt.
- In 2013 wordt nog 80% van de emissierechten gratis ter beschikking gesteld, dit percentage wordt afgebouwd naar 0% in 2020.

6.1.3 De start van het beïnvloedingsproces

Binnen Nederland werden de mogelijke gevolgen van deze nieuwe wetgeving per regio verschillend ervaren. De provincies verschillen immers onderling als het gaat om de aanwezigheid van zware industrie met een groot energieverbruik. In de provincie Limburg werd de aankomende wetgeving als zeer nadelig ervaren. In de provincie Limburg is relatief veel chemische industrie gehuisvest met een hoge CO₂-uitstoot. Een aanscherping van de wetgeving zou volgens Limburg nadelige gevolgen hebben voor de daar aanwezige industrie. De industriesectoren in Limburg waarvoor emissierechten verplicht waren gesteld gaven aan dat er naar hun mening door de nieuwe wetgeving oneerlijke concurrentie zou ontstaan. De scherpere regels voor de emissiehandel zouden alleen gaan gelden binnen de EU, waardoor vergelijkbare industriesectoren buiten de EU een economisch voordeel zouden krijgen. Bedrijven buiten de EU zouden minder kosten aan emissierechten hebben en zo goedkoper kunnen produceren. De winstmarges binnen deze industriesectoren zijn klein waardoor een hogere investering in emissierechten een

---

³ Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de handel in NO_x-emissierechten. Deze is alleen in Nederland ingevoerd via een Algemene maatregel van bestuur op 17 december 2004. Bron: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0017779> (geraadpleegd op 4 januari 2012).

grote invloed heeft op de winstgevendheid van de productie. Deze situatie bracht het risico met zich mee dat bedrijven uit Europa zouden vertrekken om zich te vestigen in landen met geen of minder strenge regels voor broeikasgasemissies. Het gevolg zou dan zijn dat de emissies juist extra zouden gaan stijgen door de dan benodigde transporten naar Europa. Dit verschijnsel wordt in vaktermen aangeduid als *carbon leakage*.⁴

De Commissaris van de Koning (CdK) van de provincie Limburg bracht het dreigende vertrek van bedrijven ter sprake bij de vertegenwoordiger van de provincie Limburg in het Huis van de Nederlandse Provincies (HNP). Het verzoek van de CdK was om actie te ondernemen om zo de voor de provincie belangrijke industrie te behouden. Dit verzoek leidde tot twee lijnen van beïnvloeding. In de eerste plaats vanuit de provincie Limburg zelf en in de tweede plaats vanuit het HNP als vooruitgeschoven post in Brussel.

6.2 Hoofddoel

Het hoofddoel van de provincie Limburg was om het wetsvoorstel aangepast te krijgen. De voorgestelde aanpassing had betrekking op de problematiek rond carbon leakage. Gezamenlijk met andere Europese regio's (zoals hierna nog nader zal worden toegelicht) stelde de provincie Limburg voor om in de nieuwe wetgeving rekening te houden met het risico op carbon leakage. Voorgesteld werd het volgende:

- I. Een deel van de emissierechten gratis te verstrekken zodat grote kosten voorkomen kunnen worden.
- II. Deze gratis verstrekking moet daarbij gaan gelden totdat er een wereldwijd akkoord is met betrekking tot de CO₂-uitstoot.

6.3 De gevolgde procedure

De wettelijke grondslag voor de gevolgde procedure is artikel 192 VWEU (oud artikel 175 VEG). In dit artikel is onder andere vastgelegd dat raadpleging vereist is van het Economisch en Sociaal Comité en van het Comité van de Regio's. Artikel 192 VWEU verwijst naar artikel 191 VWEU (oud artikel 174 VEG) waarin

---

⁴ De provincie Limburg zag deze problematiek al vroegtijdig aankomen gezien hun brief aan de staatsecretaris van (destijds) VROM d.d. 22 juni 2006 (kenmerk 06/31914). In deze brief geeft de provincie Limburg voor de invulling van toekomstige afspraken ten aanzien van emissiehandel en de geschetste problematiek afspraken te willen maken met de Europese Commissie, de lidstaten en het bedrijfsleven.

doelstellingen staan verwoord op het gebied van milieu. Activiteiten die relevant zijn voor het verwezenlijken van deze doelstellingen volgen de afspraken zoals vastgelegd in artikel 192 VWEU. De wijzigingsvoorstellen omtrent de emissiehandel vielen onder de doelstellingen van artikel 191 VWEU. De procedure is doorlopen in een relatief kort tijdstraject (januari 2008 tot april 2009). De reden hiervoor was het streven van het EP en de Raad om de besluitvorming rond te hebben voordat de conferentie (milieutop) in Kopenhagen gehouden zou worden.⁵ Om dat te kunnen halen werd overeengekomen dat de te volgen procedure uit slechts één lezing zou bestaan.

6.4 Bereiking van het hoofddoel

De lidstaten Duitsland, Italië en Polen hebben bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Raad aandacht gevraagd voor de problemen rond carbon leakage. Door deze lidstaten werd gevraagd om te besluiten tot een uitzonderingspositie voor de industriële sectoren met een verhoogd risico op carbon leakage. De bedrijven in deze sectoren zouden een deel van hun emissierechten gratis moeten krijgen. De Nederlands minister van EZ en de minister-president sloten zich aan bij dit standpunt. De Raad nam uiteindelijk een beslissing die zich als volgt laat omschrijven: tot 2020 zijn de emissierechten voor industriële sectoren die te maken hebben met een verhoogd risico op carbon leakage gedeeltelijk gratis.⁶ Er wordt daarbij wel een systeem gehanteerd om concurrentievervalsing tegen te gaan. Bij de verdeling van de gratis emissierechten zal er bijvoorbeeld rekening worden gehouden met bedrijven die al nieuwe technieken of productieprocessen hanteren. Via benchmarks wordt bepaald hoe de verdeling van de rechten plaats dient te vinden. De hoeveelheid gratis toegewezen rechten wordt elk jaar verlaagd met als einddoel geen gratis rechten meer in 2027.

Met deze uitkomst is hoofddoel I bereikt: het gratis verstrekken van een deel van de emissierechten. De rechten worden niet deels gratis verstrekt totdat er een wereldwijd CO₂-akkoord is. De afbouwregeling tot 2027 zoals die door de Raad is aangenomen, duidt erop dat hoofddoel II niet is bereikt.

---

⁵ Klimaatconferentie van Kopenhagen (officieel: 2009 United Nations Climate Change Conference) vond plaats van 7 tot 18 december 2009 in Kopenhagen.

⁶ Zoals vastgelegd in de richtlijn 2009/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009.

6.5 Chronologisch overzicht invloedspogingen

In deze paragraaf worden de invloedspogingen chronologisch beschreven. Van de invloedspogingen wordt in beeld gebracht met welk doel zij zijn ondernomen, op welke wijze en in welke mate de gestelde doelen zijn bereikt. Alle invloedspogingen zijn ondernomen in 2008.

Invloedsmoment 1

Deeldeel: samenwerking aangaan met andere Nederlandse provincies.

Door de provincie Limburg is, als eerste stap in het beïnvloedingsproces, geprobeerd om ook de andere Nederlandse provincies mee te krijgen in het streven om het wetgevingsvoorstel aangepast te krijgen. De overweging was hierbij dat een gezamenlijk optreden de invloedspogingen als zwaarwegender zou worden ervaren door de Brusselse actoren. Uiteindelijk reageerde alleen de provincie Noord-Holland positief op de voorgestelde samenwerking. De informant schat in dat voor de andere provincies de belangen anders lagen (minder impact door een andere samenstelling van de industriële sector). Vanaf deze eerste invloedspoging trokken Limburg en Noord-Holland daardoor samen op binnen dit dossier. Hoewel er slechts samenwerking is aangegaan met één andere provincie is daarmee wel, zij het minimaal, het deeldeel bereikt. Invloed van deze samenwerking op het bereiken van de einddoelen is niet uit te sluiten.

Invloedsmoment 2

Deeldeel: samenwerking aangaan met buitenlandse regio's.

Vanuit de Oostenrijkse regio Oberösterreich kwam het initiatief om met meerdere Duitse en Oostenrijkse regio's gezamenlijk op te trekken. Het betrof hier de welvarende regio's met een groot aandeel in energie-intensieve industrie. Deze regio's gaven aan, net als Limburg, zich benadeeld te voelen door de nieuwe wetgeving. Het doel van de alliantie was hetzelfde als het doel dat Limburg en Noord-Holland al nastreefde: behouden van de industrie in de regio door het gratis verstrekken van de toegewezen emissierechten en het toewerken naar een mondiaal klimaatverdrag. De provincies Limburg en Noord-Holland benaderden deze alliantie en sloten zich er bij aan. Het deeldeel was daarmee bereikt.

In de alliantie waren een aantal grote regio's actief, namelijk:

Regio	Land	Inwonersaantal regio
Bayern	Duitsland	12,5 miljoen
Brandenburg	Duitsland	2,5 miljoen
Hessen	Duitsland	6,0 miljoen
Limburg	Nederland	1,0 miljoen
Niedersachsen	Duitsland	7,9 miljoen
Noord-Holland	Nederland	2,7 miljoen
Nordrhein-Westfalen	Duitsland	17,9 miljoen
Oberösterreich	Oostenrijk	1,4 miljoen
Saarland	Duitsland	1,0 miljoen
Steiermark	Oostenrijk	1,2 miljoen

Tabel 6.1 – Overzicht grote regio's betrokken bij de alliantie

Zowel de overheden als de betrokken industrie, trokken binnen de alliantie gezamenlijk met elkaar op. De partijen binnen de alliantie hadden elk contact met hun eigen koepelorganisaties.⁷ Daarmee was er een groot netwerk beschikbaar. Het is niet uit te sluiten dat de invloed van dit netwerk een rol heeft gespeeld in de uiteindelijke stellingname van Duitsland in de besluitvormende vergadering van de Raad. De invloed van deze alliantie op de uiteindelijke uitkomst is daarmee niet uit te sluiten.

Voor het vervolg van dit dossier geldt dat alle invloedspogingen die waren gericht op Europese instellingen zijn ingezet via deze alliantie.

Invloedsmoment 3

Deeldeel: via een position paper brede aandacht voor de standpunten verwerven.

Door de alliantie is een position paper opgesteld met daarin de standpunten die werden nagestreefd, voorzien van een onderbouwing.⁸ Deze position paper is

---

⁷ Voorbeelden van door de alliantie betrokken koepels: EuroFer (koepel voor Europese staalindustrie), BusinessEurope (koepel van Europese "VNO/NCW's") en vanuit de provincie Limburg: Cefic (koepel voor de chemische industrie).

⁸ Position paper in bezit auteur.

ondertekend door de regionale bestuurders. De ondertekening werd aangegrepen om aandacht te krijgen voor de standpunten van de alliantie. Voor de ondertekening werden daartoe leden van de commissie uitgenodigd en werd actief gezocht naar aandacht in de media. Uiteindelijk waren er bij de ondertekening geen commissieleden aanwezig, maar wel de Europarlementariërs Paul Rübig (Oostenrijk) en Herbert Reul (Duitsland). Wat betreft de media-aandacht waren vooral Duitse en Oostenrijkse media aanwezig (televisie en kranten). Het deeldoel was met deze uitkomst bereikt.

Invloedsmoment 4

Deeldoel: beïnvloeden van het stemgedrag van Europarlementariërs.

De alliantie heeft Europarlementariërs benaderd met het verzoek van gedachten te wisselen over de problematiek. Het ging hierbij om Europarlementariërs die deel uitmaakten van de Commissie Milieubeheer, Volksgezondheid en Voedselveiligheid (ENVI). Men wilde daarbij de parlementariërs vragen om tijdens de stemmingen over de herziening van de emissiehandelrichtlijn in het Europees Parlement rekening te houden met de verwachte problemen rond carbon leakage. Niet via Nederlandse maar vooral via de Duitse en Oostenrijkse regio's ontstonden lijnen naar de EP-commissie. Dit kwam, naast de invloed binnen de alliantie door de grootte van bepaalde regio's, ook omdat in de betrokken commissie ENVI wel Duitse en Oostenrijkse Europarlementariërs zaten maar geen Nederlandse. Volgens de informant werd door de benaderde Europarlementariërs (informeel) begrip uitgesproken voor de standpunten van de alliantie.

In hoeverre deze invloedspoging in het totaal heeft bijgedragen aan het daadwerkelijke stemgedrag is niet te herleiden. De besluitvorming in de Raad is doorslaggevend geweest voor het uiteindelijk bereikte resultaat. Deze deelinvloedspoging had betrekking op het stemgedrag van de Europarlementariërs. Invloed zal daarmee, indien aanwezig, waarschijnlijk gering zijn geweest. Eventuele invloed is niet uit te sluiten. Aangezien het einddoel wel is bereikt, is ook niet uit te sluiten dat dit deeldoel is bereikt en dat het een bijdrage heeft geleverd aan de uiteindelijke bereiking van het hoofddoel.

Invloedsmoment 5

Deeldoel: beïnvloeden van de experts van de Commissie.

Tegelijk met het benaderen van de Europarlementariërs werden ook experts bij de Europese Commissie op het gebied van luchtkwaliteit benaderd door experts van

de koepelorganisaties. Het doel was om de eigen standpunten onder de aandacht te kunnen brengen. De verwachting daarbij was dat experts onder elkaar beter tot de kern van het probleem konden doordringen uitgaande van een gesprek vanuit de vakkennis zonder politieke lading.

De reactie van de experts van de Commissie was genuanceerder dan die van de Europarlementariërs. Zij hadden minder binding met de regio's uit de alliantie en keken meer vanuit hun vakgebied naar de problematiek dan vanuit de economische belangen van de betreffende regio's. De experts van de Commissie waren daardoor niet zonder meer gevoelig voor de argumenten aangaande de economische belangen van de regio's.

Deze invloeds poging heeft geen merkbaar resultaat gehad. Vanuit de Commissie werd strak vastgehouden aan het oorspronkelijk ingediende wetsvoorstel. Het deeldoel is daarmee niet gehaald en het is aannemelijk dat deze deelinvloeds poging ook geen rol heeft gespeeld bij het behalen van het uiteindelijk resultaat.

Invloedsmoment 6

Deeldoel: beïnvloeden van Eurocommissarissen.

De alliantie heeft twee Eurocommissarissen benaderd: Dimas (Milieu) en Verheugen (Ondernemen en Industrie). De exacte samenstelling van de delegaties blijft onduidelijk, ze zijn vooral vanuit de Duitse en Oostenrijkse regio's georganiseerd waardoor de Nederlandse betrokkenen er weinig zicht op hadden. Volgens de informant gaf Verheugen aan zich in de standpunten van de alliantie te kunnen vinden.

Wat er uit het gesprek met Dimas is gekomen is niet bekend. Afgaande op het vasthouden van de Commissie aan het oorspronkelijk ingediende voorstel kan worden geconcludeerd dat deze deelinvloeds poging geen resultaat heeft gehad en niet heeft bijgedragen aan het behalen van het hoofddoel.

Invloedsmoment 7

Deeldoel: beïnvloeden van Commissie en EP.

De alliantie heeft haar position paper toegestuurd aan de Commissie en aan de leden van het EP. Door de informant wordt aangegeven dat er geen reacties kwamen vanuit de Commissie en weinig reacties vanuit het EP. Eén positieve reactie wordt specifiek genoemd: die van de Belgische Europarlementariër

Brepoels. Een bijdrage aan het bereiken van het deel- en hoofddoel is hiermee onwaarschijnlijk maar niet geheel uit te sluiten.

Toelichting op invloedsmomenten 8 t/m 10

De provincie Limburg heeft, los van de alliantie, ook zelf invloedspogingen ondernomen. Deze invloedspogingen vonden plaats binnen Nederland en zijn beschreven als invloedsmomenten 8 t/m 10. Het beïnvloeden van het Rijk was van belang vanwege de aankomende besluitvorming in de Raad. Invloedsmomenten 8 t/m 10 zijn, hoewel soms indirect via andere actoren, gericht op het uiteindelijk beïnvloeden van het standpunt welke de minister van Economische Zaken zou uitdragen in de besluitvormende vergadering van de Raad.

Invloedsmoment 8

Deeldeel: het beïnvloeden van het standpunt van de Nederlandse Rijksoverheid.

De provincie heeft haar standpunten met onderbouwing gestuurd aan leden van de Tweede Kamer en het kabinet van de minister-president. Het doel daarbij was invloed uit te oefenen op het standpunt van de regering. De informant gaf aan dat naar zijn beleving de regering aanvankelijk een streng standpunt innam tegenover de industrie en dat dit standpunt uiteindelijk gematigder werd. Er werd later enigszins rekening gehouden met de zorgen van de industrie. Het is niet uit te sluiten dat de invloedspoging van de provincie Limburg hier een bijdrage aan heeft geleverd. Een bijdrage aan het bereiken van het hoofddoel is ook niet uit te sluiten aangezien de Raad (en daarmee de Nederlandse regering) uiteindelijk een besluit heeft genomen dat in lijn was met het streven van de provincie Limburg.

Invloedsmoment 9

Deeldeel: beïnvloeden van het standpunt van de Nederlandse Rijksoverheid.

Naast de indirecte beïnvloeding van de regering (invloedsmoment 8) heeft de provincie ook een directe invloedspoging ondernomen richting de Nederlandse minister van Economische Zaken. Deze invloedspoging werd uitgevoerd door de commissaris van de Koning van de provincie Limburg die, in een persoonlijk gesprek met de minister, aandacht heeft gevraagd voor de problematiek rond de carbon leakage. Er is van dit gesprek geen verslag gemaakt. De informant geeft aan dat de minister begrip heeft getoond voor de argumenten van de provincie. De minister heeft naar aanleiding van het gesprek geen ander standpunt ingenomen. In die zin is geen effect van deze invloedspoging waarneembaar geweest. Wel geldt, in

navolging van invloedspoging 8, dat de regering als geheel genuanceerder omging met het dossier. Het is niet uit te sluiten dat deze deelinvloedspoging daarmee resultaat heeft gehad. Dit geldt ook ten aanzien van het bereiken van het einddoel (gezien het verloop van de besluitvorming in de Raad later in het besluitvormingsproces).

Invloedsmoment 10

Deeldeel: beïnvloeden van het standpunt van de Nederlandse Rijksoverheid.

In een derde invloedspoging richting de Rijksoverheid heeft de provincie Limburg ambtelijk contact gezocht met vakinhoudelijke experts van het Ministerie van Economische Zaken. Van het daarop volgende gesprek is geen verslag gemaakt. De informant geeft aan dat, net als bij het gesprek met de minister, er begrip is getoond voor de standpunten en argumenten die de provincie ter tafel heeft gebracht. De conclusie met betrekking tot deze invloedspoging is dan ook hetzelfde als van de voorgaande: het is niet uit te sluiten dat deze invloedspoging heeft bijgedragen aan het behalen van zowel het deeldeel als ook aan het hoofddoel.

Invloedsmoment 11

Deeldeel: samenwerking aangaan met andere Nederlandse provincies.

Het gehele invloedsproces is begonnen met het proberen om samenwerking aan te gaan met de andere Nederlandse provincies (invloedsmoment 1). Er is daarbij een beperkt resultaat geboekt: alleen de provincie Noord-Holland toonde zich bereid met acties het streven van de provincie Limburg te steunen. Niet alle provincies ervoeren de problematiek rond carbon leakage in dezelfde mate.

De provincie Limburg (en daarbinnen met name het aangaande lid van Gedeputeerde Staten) is volgens de informant gedurende het besluitvormingstraject van de EU blijvend actief geweest om te proberen de Nederlandse provincies op één lijn te krijgen. Men was van mening dat meerdere, gezamenlijk handelende provincies een sterker signaal konden afgeven richting de nationale overheid en richting de Europese instellingen.

Uiteindelijk werd er op dit punt succes behaald. Kort voordat de besluitvorming in de Raad zou plaatsvinden kwamen de provincies met een gezamenlijk standpunt over de emissierechten en het risico op carbon leakage. Het deeldeel was daarmee behaald.

Een directe invloed op het bereiken van het hoofddoel kan niet worden uitgesloten. Het is immers mogelijk dat het gezamenlijke handelen van alle provincies (en daarmee het IPO) meer gewicht in de schaal heeft gelegd ten aanzien van het beïnvloeden van Nederland in de Raad.

6.6 Analyse deelinvloedspogingen en schematisering

Uit figuur 6.1, welke hierna is afgebeeld, is af te lezen welke keuzes zijn gemaakt met betrekking tot twee aspecten van venue shopping (waar en op welk moment te handelen). Het schema geeft inzicht in de volgtijdelijkheid van de invloedsmomenten in verhouding tot de procedurestappen. De invloedsmomenten zijn genummerd aan de hand van de chronologische weergave in paragraaf 6.5.

Figuur 6.1 - Schematisch overzicht deelinvloedspogingen in samenhang met het besluitvormingsproces, case 3

Het benutten van de beperkt beschikbare arena's

Er is voorafgaand aan de publicatie van de wetgeving geen invloed uitgeoefend op de Commissie ten aanzien van de voorgestelde wetgeving. Na de publicatie van het wetsvoorstel gaf de chemische industrie aan dat zij verwachtten dat de nieuwe wetgeving voor oneerlijke concurrentie zou zorgen. Vanwege de reactie van de chemische industrie en het daarmee gemoeide economische belang, besloot de provincie Limburg op dat moment om tot actie over te gaan met beïnvloeding gericht op de Europese wetgevingsprocedure. De eerste arena die daarbij in beeld kwam was *gewijzigd voorstel Commissie*.

Vanwege de afspraak tussen Raad en EP om de procedure uit slechts één lezing te laten bestaan (zie ook paragraaf 6.3) werd het aantal theoretisch te benutten arena's kleiner. Alleen *gewijzigd voorstel Commissie, eerste lezing EP, eerste lezing Raad* en *vertaling en invoering door Rijksoverheid* waren aanwezige arena's; deze zijn ook daadwerkelijk benut door de provincie Limburg. Invloedspoging 2 (het aangaan van samenwerking binnen de internationale alliantie) is voorbereidend geweest op alle invloedspogingen die gericht werden op Commissie, EP en Raad (invloedspogingen 3 t/m 7). Het bereiken van de eerste doelstelling (gratis verstrekken emissierechten) is behaald vanwege een besluit in de Raad om daartoe over te gaan. Er waren meerdere actoren betrokken bij de invloedspogingen richting de Raad. Het is niet aan te geven of er een causaal plausibel verband is tussen de invloedspoging van de alliantie richting de Raad en de behaalde doelbereiking ten aanzien van het eerste hoofddoel.

Het tweede gestelde hoofddoel is niet gehaald (gratis verstrekking rechten totdat er mondiaal klimaatakkoord is). De Raad besloot tot het instellen van een afbouwregeling voor de gratis emissierechten.

De invloedspogingen die werden gericht op de Rijksoverheid (invloedspogingen 8, 9 en 10) hadden een tweeledig doel. Enerzijds probeerde de provincie om de Rijksoverheid ervan te overtuigen dat invoering van de wetgeving in Nederland economisch nadelige gevolgen zou hebben. Anderzijds is geprobeerd om de bespreking van het wetsvoorstel in de Raad te beïnvloeden via de Rijksoverheid. In het schema is dit ook terug te zien.

De arena *Advies door CvdR en/of EESC* is niet benut. Het CvdR heeft wel advies uitgebracht ten aanzien van dit dossier welke deels niet in lijn was met het standpunt van de alliantie. In het verdere verloop van de procedure wordt er

echter niet meer gerefereerd aan het advies van het CvdR waardoor dit verder geen rol speelt bij de besluitvorming.⁹

6.7 Te onderzoeken condities

De tabel met condities vormt ook in deze derde case de basis voor de verdere analyse. Onderzocht wordt welke condities een rol hebben gespeeld en of zij verklarend zijn voor het behaalde resultaat (zie tabel 4.1 voor een overzicht van de condities).

6.7.1 De beschikbaarheid van action arena's

Deze eerste tabel heeft betrekking op de eerste rij van tabel 6.1 (de beschikbaarheid van action arena's (*waar te handelen?*)). In de tabel zijn de condities die behoren bij deze strategische vraag terug te zien in de kolommen.

	Formele toegang	Informele toegang	Het type vraagstuk dat voorligt en aan het proces gerelateerde fysieke eigenschappen
Gewijzigd voorstel Commissie	Geen formele toegang	Arena beschikbaar via informele toegang (zie invloedsmomenten 5 en 6)	Arena niet beschikbaar op basis van type vraagstuk/fysieke eigenschappen of niet benut (default)
Eerste lezing EP	Geen formele toegang	Arena beschikbaar via informele toegang (zie invloedsmomenten 4 en 7)	Arena niet beschikbaar op basis van type vraagstuk/fysieke eigenschappen of niet benut (default)
Eerste lezing Raad	Geen formele toegang	Arena niet beschikbaar via informele toegang of mogelijkheden niet benut (default)	Arena niet beschikbaar op basis van type vraagstuk/fysieke eigenschappen of niet benut (default)

⁹ Bron: Advies CvdR OJ 2008/C325/10; Persbericht Raad Pres/2008/276; Persbericht Raad Pres/2008/282; Persbericht Raad Pres/2008/355; Stanpunt EP 1e lezing OJ/C45/E133; Raad akkoord 1e lezing CS 2009/8331/09; Ondertekening EP en Raad OJ/L140/136.

Vertaling door Rijk	Toegang op basis van procedureafspraken met de nationale overheid (zie ook paragraaf 1.3.3)	Arena beschikbaar op basis van verhoudingen (consensuscultuur). Zie ook invloedsmoment 9	Arena niet beschikbaar op basis van type vraagstuk/fysieke eigenschappen of niet benut (default)

Tabel 6.2 – *Conditie m.b.t. beschikbaarheid arena's in de case Emissierechten*

Formele toegang

Als het gaat om de conditie *formele toegang* kent deze case eenzelfde beeld als de case Luchtkwaliteit (hoofdstuk 4). Ook in deze case is de arena *vertaling en invoering voorstel door de nationale overheid* is als enige beschikbaar op basis van formele toegang. Bij de andere arena's had de provincie geen formele toegang.

Informele toegang

Uit de invloedsmomenten 5 en 6 blijkt dat er informeel contact is geweest met experts van de Commissie en met twee Commissieleden zelf. De arena *gewijzigd voorstel Commissie* was dus beschikbaar door informele toegang. Eenzelfde redenering gaat op voor de arena *eerste lezing EP*. Uit de invloedsmomenten 4 en 7 blijkt een daadwerkelijk informeel contact tussen de alliantie en Europarlementariërs waaruit geconcludeerd kan worden dat de arena informeel toegankelijk was.

De arena *invoering en vertaling door Rijksoverheid* was informeel beschikbaar op basis van de cultuur (het streven naar samenwerking tussen overheidslagen) binnen Nederland. Maar ook invloedsmoment 9 laat zien dat deze arena informeel toegankelijk was, er heeft immers een informeel gesprek plaatsgevonden tussen de minister van Economische Zaken en de commissaris van de Koning van de provincie Limburg. Uit de beschikbare gegevens blijkt niet dat de informele contacten met de Rijksoverheid hebben geleid tot toegang tot de arena *eerste lezing Raad*. Bij die arena wordt daarom uitgegaan van de defaultconditie: arena niet beschikbaar via informele toegang.

Het type vraagstuk dat voorligt en aan het proces gerelateerde fysieke eigenschappen

Er is geen informatie gevonden die duidt op toegang tot arena's op basis van het type vraagstuk. Ook zijn er geen gegevens aangetroffen die betrekking hebben op andere fysieke eigenschappen in relatie tot het toegankelijk maken van arena's. In

het schema wordt voor deze conditie daarom uitgegaan van de defaultconditie: arena niet toegankelijk op basis van type vraagstuk/fysieke eigenschappen.

6.7.2 De beschikbaarheid van invloedsmomenten binnen de action arena

De tweede tabel in deze analyse gaat in op het tijdsaspect van de keuzes die een actor maakt:

	Formele invloedsmomenten	Informele invloedsmomenten	Beschikbaarheid hulpbron tijd. Vermogen om te handelen binnen de fasering van de besluitvorming en geldende deadlines
Gewijzigd voorstel Commissie	Regels vormden geen belemmering (default)	Geen belemmering om informeel tijdig te handelen (zie invloedsmomenten 3,5,6 en 7)	Actor was is staat te handelen binnen de fasering en aanwezige deadlines (zie invloedsmomenten 3,5,6 en 7)
Eerste lezing EP	Regels vormden geen belemmering (default)	Geen belemmering om informeel tijdig te handelen (zie invloedsmomenten 3,4 en 7)	Actor was is staat te handelen binnen de fasering en aanwezige deadlines (zie invloedsmomenten 3,4 en 7).
Eerste lezing Raad	Regels vormden geen belemmering (default)	Geen belemmering om informeel tijdig te handelen (default)	Actor was is staat te handelen binnen de fasering en aanwezige deadlines (zie invloedsmomenten 8, 9 en 10)
Vertaling door Rijk	Regels vormden geen belemmering (default)	Geen belemmering om informeel tijdig te handelen (zie invloedsmomenten 8, 9 en 10)	Actor was is staat te handelen binnen de fasering en aanwezige deadlines (zie invloedsmomenten 8, 9 en 10)

Tabel 6.3 – Conditie m.b.t. invloedsmomenten in de case Emissierechten

Formele invloedsmomenten

In deze case is geen informatie gevonden over eventuele invloed van reikwijdteregels op het al dan niet tijdig kunnen handelen door het IBD. Dergelijke regels zijn wellicht wel van invloed geweest, maar omdat er geen informatie over is aangetroffen wordt teruggevallen op de defaultconditie. Dat wil zeggen dat de aanname wordt gedaan dat de regels geen belemmering hebben gevormd om tijdig te kunnen handelen.

Informele invloedsmomenten

Voor de arena's *gewijzigd voorstel Commissie, eerste lezing EP en vertaling en invoering door Rijksoverheid* kan uit diverse invloedspogingen worden afgeleid dat er informele invloedsmomenten zijn geweest. Er is in deze arena's daadwerkelijk informeel gehandeld (zie ook de opmerkingen op dit punt bij de voorgaande conditie *vermogen om te handelen binnen de fasering en deadlines*). Hieruit blijkt dat de interne cultuur van deze arena's geen belemmering vormde om tijdig informeel te kunnen handelen. Voor de arena *eerste lezing Raad* is uitgegaan van de defaultconditie. Bij deze arena kan uit de beschikbare gegevens niet worden afgeleid of de invloedspogingen via de Rijksoverheid daadwerkelijk de arena van de Raad hebben bereikt. Het is echter ook niet uit te sluiten dat de minister van Economische Zaken in zijn optreden in de Raad de standpunten van de provincie heeft laten meewegen. Omdat hier geen uitsluitel over gegeven kan worden geldt de defaultconditie.

Vermogen om te handelen binnen de fasering van de besluitvorming en geldende deadlines

Bij alle arena's waar een invloedspoging is ondernomen is men in staat geweest om tijdig te handelen binnen de geldende fasering en deadlines. Dit vermogen blijkt uit de ondernomen invloedspogingen. In de tabel is opgenomen uit welke invloedspoging blijkt dat men de hulpbron *tijd* heeft kunnen aanwenden en in staat was om tijdig te handelen binnen de tijdsbeperkingen die golden in de betreffende arena's.

6.7.3 De beschikbaarheid van handelingsopties binnen de action arena

De vraag *hoe* te handelen en op vraag of strategische samenwerking mogelijk was, is het onderwerp van deze derde tabel.

	Formele competenties en rechten. Status van de beslissingen. Formele samenwerkingsmogelijkheden	Mogelijkheden om informeel te handelen. Informele samenwerkingsmogelijkheden	Beschikbaarheid hulpbronnen <i>fysiek, sociaal en menselijk kapitaal</i>. Gedeelde belangen en afhankelijkheidsrelaties
Gewijzigd voorstel Commissie	Geen positie. Regels hebben mogelijkheden voor samenwerking niet belemmerd (default)	Informeel handelen was mogelijk, zoals blijkt uit invloedsmomenten 5 en 6. Gedeelde belangen leiden tot samenwerking met buitenlandse regio's. In mindere mate gedeelde belangen Nederlandse provincies onderling	Samenwerking met provincie Noord-Holland. Samenwerking binnen de internationale alliantie. Samenwerking was mogelijk binnen de interne cultuur (zie invloedsmoment 2) waarna acties zijn ondernomen door alliantie
Eerste lezing EP	Geen positie. Regels hebben mogelijkheden voor samenwerking niet belemmerd (default)	Informeel handelen was mogelijk, zoals blijkt uit invloedsmomenten 3, 4 en 7. Gedeelde belangen leiden tot samenwerking met buitenlandse regio's. In mindere mate gedeelde belangen Nederlandse provincies onderling	Samenwerking met provincie Noord-Holland. Samenwerking binnen de internationale alliantie. Samenwerking was mogelijk binnen de interne cultuur (zie invloedsmoment 2) waarna acties zijn ondernomen door alliantie.

Eerste lezing Raad	Geen positie. Regels hebben mogelijkheden voor samenwerking niet belemmerd (default)	Geen handelingsopties mogelijk op basis van informele regels of opties zijn niet benut (default). Gedeelde belangen met de provincie Noord-Holland leiden tot samenwerking	Samenwerking met provincie Noord-Holland. Samenwerking binnen de internationale alliantie. Inzet bestuurder. Interne cultuur niet belemmerend of faciliterend voor samenwerking of mogelijkheden voor samenwerking niet benut (default)
Vertaling door Rijk	Positie als adviseur. Regels hebben mogelijkheden voor samenwerking niet belemmerd (default)	Informeel handelen was mogelijk, zoals blijkt uit invloedsmoment 9. Gedeelde belangen door meerdere provincies leidt tot samenwerking in IPO-verband	Samenwerking met de andere Nederlandse provincies, via IPO. Inzet bestuurder. Samenwerking was mogelijk binnen de interne cultuur (zie invloedsmoment 11)

Tabel 6.4 – Conditie m.b.t. handelingsopties in de case Structuurfondsen

Formele competenties en rechten. Status van de beslissingen. Formele samenwerkings-mogelijkheden

Binnen de arena *vertaling en invoering voorstel door de nationale overheid*, welke beschikbaar was op basis van formele toegang, had het IBD de positie van adviseur. De nationale overheid bepaalde als beslisser de uitkomst van deze action arena. Bij alle overige arena's had het IBD geen formele positie en daarmee geen bevoegdheden. Uit de beschikbare gegevens blijkt niet of regels van invloed zijn geweest op de formele mogelijkheden tot samenwerking. Om die reden is in de tabel de defaultconditie opgenomen.

Mogelijkheden om informeel te handelen. Informele samenwerkingsmogelijkheden

In de arena's *gewijzigd voorstel Commissie* en *eerste lezing EP* beschikte de provincie Limburg over mogelijkheden informeel te handelen. In de tabel is opgenomen uit welke invloedspogingen en behaalde resultaten dat blijkt. Er is hier een verwantschap met conditie 2C (informele invloedsmomenten). Die conditie geeft aan of er in de tijd de mogelijkheid was informeel te handelen. Het is mogelijk dat er met betrekking tot het tijdsaspect en de planning mogelijkheden waren,

maar dat er niet daadwerkelijk is gehandeld. Dit is bijvoorbeeld het geval bij invloedsmoment 3, waarbij leden van de Commissie zijn uitgenodigd voor de presentatie van het position paper. In de tijd bleek het dus mogelijk tijdig informeel te handelen richting Commissie. Maar omdat er geen respons kwam van de Commissieleden wordt bij conditie 3C (mogelijkheden om informeel te handelen) geconcludeerd dat er geen handelingsopties waren om het moment ook echt te benutten.

Binnen de arena's *gewijzigd voorstel Commissie* en *eerste lezing EP* was de interne cultuur geen belemmering om samenwerking aan te gaan. Er is immers in het handelen binnen deze arena's actief samengewerkt binnen de alliantie. Richting de Rijksoverheid (arena *vertaling en invoering door Rijksoverheid*) is uiteindelijk samengewerkt met de overige provincies (waarbij het IPO in beeld kwam als koepelorganisatie). In deze arena liet de interne cultuur dus ook samenwerking toe. Ten aanzien van de *eerste lezing Raad* zijn er geen gegevens beschikbaar waarop een uitspraak kan worden gebaseerd over het al dan niet mogelijk zijn van samenwerking binnen de interne cultuur. In de tabel is daarom de defaultconditie opgenomen.

Beschikbaarheid hulpbronnen fysiek, sociaal en menselijk kapitaal. Gedeelde belangen en afhankelijkheidsrelaties

Bij alle onderomen invloeds pogingen is samenwerking gebruikt als hulpbron. Er zijn wel grote verschillen in de typen samenwerking die zijn aangegaan. Bij de start van het proces (invloeds poging 1) is samenwerking gezocht met de andere Nederlandse provincies. Dit bleek op dat moment niet haalbaar. Alleen met de provincie Noord-Holland is de samenwerking tot stand gekomen. Deze samenwerking is daarna een continu aanwezige hulpbron geweest.

Bij de invloeds pogingen richting Commissie en EP is samenwerking als hulpbron ingezet in de vorm van samenwerking binnen de alliantie. De kracht van deze samenwerking was internationale samenstelling van de alliantie waardoor er lijnen ontstonden naar Duitse en Oostenrijkse Europarlementariërs. Maar ook de grootte van de betrokken regio's speelde mee. Regio's als Bayern en Nordrhein-Westfalen zijn groter dan sommige lidstaten van de EU. Deze grote Duitse regio's hebben invloed op de Duitse nationale regering en daarmee ook op de standpunten van Duitsland bij de bespreking van het wetsvoorstel in de Raad. Een ander punt van kracht van de alliantie was de samenwerking tussen overheden en bedrijfsleven. Later in het proces kwam de samenwerking met de Nederlandse provincies weer in beeld. In het stadium van de besluitvorming waarbij de Rijksoverheid aan zet was

(voor zowel de vertaling van de wetgeving naar nationaal niveau als ook in aanwezigheid van de minister in de Raad) is opnieuw geprobeerd om de samenwerking met de andere provincies aan te gaan. Uiteindelijk is dit gelukt waardoor het IPO, als vertegenwoordiger van de provincies, als hulpbron kon worden ingezet.

Het inzetten van bestuurders als hulpbron heeft plaatsgevonden bij invloedsmomenten 9 en 11. Dit zijn invloedsmomenten die gericht zijn op het beïnvloeden van de Rijksoverheid. Zoals al eerder is opgemerkt kende het beïnvloeden van het Rijk een tweeledig doel: zowel het beïnvloeden van het standpunt van het Rijk als ook het beïnvloeden van de eerste lezing van de Raad via de Rijksoverheid. Het inzetten van bestuurders staat daarom genoemd bij de arena's *eerstel lezing Raad en vertaling en invoering door Rijksoverheid*.

De samenwerking binnen de alliantie (zie invloedsmoment 2) kwam tot stand op basis van gedeelde belangen. Elk van de deelnemende regio's in de alliantie kende de problematiek die de nieuwe wetgeving tot gevolg zou hebben, namelijk het dreigende vertrek van zware industrie uit de regio en daarmee nadelige economische gevolgen.

Binnen Nederland werd de problematiek door de verschillende provincies niet als hetzelfde ervaren. Dit is begrijpelijk gezien de verschillen in de regionale economieën die er zijn. Limburg had een duidelijk belang aangezien er in die provincie veel chemische industrie is gehuisvest. Pas laat in het proces is het gelukt de provincies gezamenlijk te laten optreden richting de Rijksoverheid. Blijkbaar werden in een later stadium de belangen als groot genoeg ervaren om gezamenlijk handelen mogelijk te maken. Uit de beschikbare gegevens is niet exact op te maken welke overwegingen tot de wijziging in de samenwerking hebben geleid.

6.8 Conclusies

De beschikbaarheid van action arena's

De formele eigenschappen (de regels) zijn in deze case van ondergeschikt belang geweest. Alleen bij de arena *vertaling en invoering door Rijksoverheid* is wel formele toegang geweest op basis van de afspraak tussen Rijk en decentrale overheden om zoveel mogelijk gezamenlijk op te trekken ten aanzien van nieuwe Europese wetgeving. De nadruk lag met name op het beïnvloeden van de Commissie en het EP. Er is toegang geweest tot de arena's *gewijzigd voorstel Commissie* en *Eerste lezing EP*. Die toegang is verkregen via informele contacten.

De beschikbaarheid van invloedsmomenten binnen de action arena

Er is geen informatie gevonden over mogelijke invloed van regels op de keuze *wanneer* te handelen. Uit de invloedspogingen blijkt dat bij elke benutte arena tijdig handelen mogelijk was. De provincie was in staat om de hulpbron *tijd* aan te wenden bij de invloedspogingen. Dit is vooral het geval geweest bij de invloedspogingen die waren gericht op de Rijksoverheid. De invloedspogingen die waren gericht op de Commissie en op het EP werden met name uitgevoerd door de buitenlandse regio's en bedrijven. De provincie heeft wel tijd beschikbaar gemaakt om te kunnen participeren in dit samenwerkingsverband (de alliantie).

De beschikbaarheid van handelingsopties binnen de action arena

In de procedure zoals die in deze case is doorlopen kon de provincie niet terugvallen op formele invloedsmogelijkheden. Alleen in de arena *vertaling en invoering voorstel door de Rijksoverheid* was er sprake van een formele positie als adviseur. Deze positie heeft echter (hooguit) een marginale rol gespeeld. Voornamelijk is ingezet op het informeel beïnvloeden van de Commissie, EP en de Rijksoverheid. Dit is gedaan door gebruik te maken van sociaal kapitaal in de vorm van samenwerking. De samenwerking is gezocht binnen typen samenwerkingsverbanden. Hierin hebben de provincies Limburg en Noord-Holland gezamenlijk opgetrokken op basis van een gedeeld belang. Pas relatief laat in de procedure is het gelukt om ook de andere provincies aan boord te krijgen waarmee ook het IPO in stelling kon worden gebracht. Het is niet uit de beschikbare informatie af te leiden of de provincies participeerden vanwege het delen van het belang of dat er wellicht overwegingen vanuit solidariteit aan de samenwerking ten grondslag hebben gelegen. De samenwerking met de buitenlandse regio's en het bedrijfsleven was mogelijk op basis van gedeelde belangen. Binnen de alliantie werden de invloedspogingen voornamelijk ondernomen door de grootste regio's en werd informele toegang tot de Commissie en het EP mogelijk.

Doelbereiking en causaliteit

Het eerste deel van de doelstelling is gehaald: het deels gratis verstrekken van emissierechten. Deze uitkomst is toe te dichten aan de besluitvorming in de Raad. Uit de beschikbare gegevens kan niet worden afgeleid of de Raad ook daadwerkelijk beïnvloed is. De invloedspogingen richting de Raad door de provincie zijn uitgevoerd via de nationale overheid. De provincie heeft daarbij een informeel gesprek gehad met de minister om de standpunten toe te lichten. Het is niet herleidbaar of de minister deze standpunten heeft meegewogen in zijn

optreden in de Raad. Mogelijk had de minister het voorstel voor deel gratis emissierechten ook gesteund vanuit zijn eigen overtuiging. De mate van invloed die de alliantie heeft gehad op andere betrokken ministers in de Raad, is niet aan te geven. Het is waarschijnlijk dat grote regio's in bijvoorbeeld Duitsland maar ook de industrie wel degelijk invloed kunnen uitoefenen op de Duitse minister. De Duitse deelstaten kennen immers een andere machtsverhouding onderling dan in vergelijking tussen Nederlandse provincies en de Nederlandse ministers. Het tweede deel van de doelstelling (deel gratis emissierechten totdat er sprake is van een wereldwijd klimaatverdrag) is niet gehaald. Het deel gratis emissierechten wordt periodiek afgebouwd en staat los van een eventueel mondiaal klimaatverdrag. Daarmee is er geen doelbereiking geweest op dit deel van het hoofddoel.

Hoofdstuk 7 – Grensoverstijgende Samenwerking

7.1 Inleiding

Om de samenwerking tussen grensregio's te bevorderen heeft de EU het programma *Interreg* opgezet (voluit: het Interreg Community Initiative). Het doel van het Interreg-programma is om de samenwerking te bevorderen tussen regio's in verschillende landen. Door het cofinancieren van grensoverstijgende regionale projecten hoopt men de economie en cohesie binnen de EU te versterken.

De Interreg-programma's zijn gekoppeld aan het Meerjarig Financieel Raamwerk (MFR).¹ Het MFR beslaat een periode van minimaal vijf jaren en legt daarmee ook de looptijd vast voor het gekoppelde Interreg-programma. De volgende Interreg-perioden worden onderscheiden:

- Periode I: 1990-1994
- Periode II: 1994-1999
- Periode III: 2000-2006
- Periode IV: 2007-2013

Het streven is dat tegen de zomer van 2013 de operationele programma's van Interreg V vastgesteld worden. Ook zal tegen die tijd de verdeling van de Interreg-bijdragen bekend zijn, zodat deze begin 2014 ingezet kunnen worden om diverse regionale projecten een impuls te geven (Eurregio Maas-Rijn, 2012). De case beschreven in dit hoofdstuk vond plaats in 1995, maar is uiteindelijk van invloed op de Interreg-perioden III en IV.

Het Interreg-programma kent drie onderdelen:

- Interreg A: grensoverstijgende samenwerking (voor direct aangrenzende regio's);
- Interreg B: transnationale samenwerking (bijvoorbeeld samenwerking in Noord-west Europa, of samenwerking van de Noordzee-regio's);
- Interreg C: interregionale samenwerking (samenwerking binnen de gehele EU en met Noorwegen en Zwitserland).

Deze beschrijving is gebaseerd op de Interreg-voorwaarden die gelden voor de periode 2007-2013.

---

¹ De jaarlijkse begroting van de Europese Unie wordt vastgesteld op basis van een meerjarenplanning, het zogenaamde *Meerjarig Financieel Raamwerk*. In het MFR wordt de beleidsterreinen vastgelegd waarin de EU wil investeren. Daarnaast legt het MFR de per jaar maximaal te besteden budgetten vast voor deze beleidsterreinen.

In 1995 werd het Interreg-II programma uitgevoerd. Hoewel het programma destijds ook al bestond uit een deel A, B en C was er een inhoudelijk verschil in vergelijking met latere periodes.² Niet elke grensregio kon in aanmerking komen voor subsidie. Er werden voorwaarden gesteld ten aanzien van topografische kenmerken en inhoudelijke thema's.³ Deze voorwaarden legden beperkingen op voor de regio Noord-Nederland, vertegenwoordigd door het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN)⁴. Het SNN wilde op het gebied van grensoverstijgende samenwerking de mogelijkheid hebben om met meer regio's samen te kunnen werken dan de regeling toeliet. Om dit te bereiken werd door het SNN vooraf de strategie bepaald. Er werd besloten om te gaan schrijven aan een voorstel voor een wijziging in het Interreg-programma. Deze wijziging zou daarna door de Commissie kunnen worden overgenomen om via de besluitvormingsprocedure tot de daadwerkelijke aanpassing van de regeling te komen.

7.2 Hoofddoel

Dit dossier beschrijft de invloeds pogingen ondernomen door het SNN om een uitbreiding te realiseren ten opzichte van een bestaand programma voor grensoverstijgende (economische) samenwerking tussen de Noordzee-regio's. Het hoofddoel van de invloeds pogingen was om grensoverstijgende samenwerking aan te kunnen gaan binnen de Noordzee-regio over een groter gebied dan tot nu toe was toegestaan binnen de voorwaarden die zijn gesteld om in aanmerking te kunnen komen voor Interreg-subsidies.

---

² Interreg-II omvatte, kort omschreven, de volgende delen:

- A. grensoverstijgende samenwerking;
- B. het voltooiën van energie-netwerken;
- C. regionale samenwerking op het gebied ruimtelijke planning (met name betrekking hebbend op het watermanagement).

³ Voor Interreg-II werd bijvoorbeeld gesteld dat de middelen bestemd waren voor NUTS-III grensregio's.

⁴ Het Samenwerkingsverband Noord-Nederland is een samenwerkingsverband van de drie noordelijke provincies met als doel de economische positie van Noord-Nederland te versterken. In dit samenwerkingsverband hebben de vier grote steden Groningen, Leeuwarden, Emmen en Assen sinds 2007 een belangrijke adviesrol. Bron: www.snn.eu. geraadpleegd op 10 april 2011).

7.3 De gevolgde procedure

De Interreg-programma's worden gefinancierd vanuit de EFRO-middelen en doorlopen daarmee de procedure zoals die van toepassing is voor de verdeling van de EFRO-middelen. Deze procedure is ook al beschreven in hoofdstuk 5 (case Structuurfondsen). De case speelt zich af in een periode waarin het Verdrag van Lissabon nog was geratificeerd. Er werd gehandeld op basis van overeenkomsten tussen Commissie, het EP en de Raad, en de doorlopen procedure laat zich vergelijken met de stappen volgens de gewone besluitvormingsprocedure.⁵ De procedure is na 'Lissabon' vastgelegd in artikel 312 VWEU.

7.4 Bereiking van het hoofddoel

Met het aannemen van het wetsvoorstel was de doelstelling van het SNN bereikt. Als hoofddoel wilden de betrokken regio's meer mogelijkheden voor grensoverstijgende samenwerking met betrekking tot de Noordzee-regio's. Uiteindelijk zijn de nieuwe afspraken opgenomen in de Interreg-regeling waardoor niet alleen de Noordzee-regio's, maar ook andere regio's konden profiteren van de toename van de mogelijkheden voor samenwerking.

7.5 Chronologisch overzicht invloedspogingen

Invloedsmoment 1

Deeldeel: samenwerking aangaan met belanghebbende buitenlandse regio's.

De vertegenwoordiger van het SNN in Brussel heeft contact gezocht met regionale vertegenwoordigers van een Schotse en een Deense regio. Deze regio's deelden het streven van het SNN om te komen tot een verruiming van de mogelijkheden om samen te werken binnen de Noordzee-regio's. Er werd afgesproken om gezamenlijk te gaan schrijven aan een programma. Dat programma zou als basis kunnen gaan dienen voor formele afspraken binnen de EU over samenwerking van de aan de Noordzee grenzende regio's.

---

⁵ Agreement (IIA) of 17 May 2006 on budgetary discipline and sound financial management (OJ C 139 of 14.6.2006). Bron: www.europarl.europa.eu. (geraadpleegd op 10 maart 2011).

Invloedsmoment 2

Deeldeel: samenwerken met het CPMR (Conference on Peripheral Maritime Regions of Europe).⁶

De wens was om het voorstel voor een nieuw programma te maken de onder regie van het CPMR. Dit vanwege de volgens de informant sterke invloedsbasis van het CPMR binnen de Europese instellingen. Het voorstel is uiteindelijk geschreven onder de vlag van het CPMR. Het SNN is in 1995 lid geworden van het CPMR om dit mogelijk te maken.

Invloedsmoment 3

Deeldeel: betrekken van de nationale overheden bij het schrijven van het voorstel.

Voor het daadwerkelijk schrijven van het voorstel was nu menskracht nodig. Daarbij is er voor gekozen om niet alleen binnen de eigen regio's te zoeken naar medewerkers, maar ook nationale overheden te betrekken. Per land werd een schrijver ingezet vanuit de betrokken regio en vanuit de nationale overheid. Op deze manier werd het vormen van draagvlak bij de nationale overheden bevorderd. Om de benodigde menskracht te krijgen hebben de regio's bestuurders ingezet om het nagestreefde doel te verkondigen en te ondersteunen. Door deze bestuurlijke steun werd het makkelijker om ambtelijk de medewerkers te kunnen mobiliseren.

Invloedsmoment 4

Deeldeel: afstemmen voorstel met het Directoraat Generaal voor Regionaal Beleid (DG Regio).

Het uiteindelijk gemaakte concept-programma werd positief ontvangen bij het CPMR. Om vervolgens het programma verder te brengen binnen de Europese besluitvorming is contact gezocht met het Directoraat Generaal voor Regionaal Beleid (DG Regio). Dit DG Regio heeft de regie over de EFRO-budgetten. Zoals ook

---

⁶ Het CPMR beschrijft het doel van haar organisatie als volgt:

In its dealings with EU institutions and national governments the CPMR has, since 1973, been targeting its action towards ensuring the needs and interests of its member Regions are taken into account in all policies with a high territorial impact. In particular, the CPMR is striving to ensure a strong EU regional policy targeted at all of Europe's regions and is also working towards the delivery of an integrated maritime policy designed to contribute towards Europe's economic growth. The Conference of Peripheral Maritime Regions is independent of EU institutions. *Bron: www.crpm.org.*

al is uitgelegd in de beschrijving van de case Structuurfondsen (hoofdstuk 3) zijn deze EFRO-gelden bestemd voor regionale ontwikkelingen. Het nieuwe concept-programma was op een dusdanige wijze samengesteld dat inpassing in de EFRO-systematiek geen probleem vormde.

Invloedsmoment 5

Deeldeel: meeschrijven aan het voorstel voor de vaststelling van de EFRO-middelen (en daarmee de Interreg-regeling).

De informant geeft aan dat de regionale vertegenwoordigers in de gelegenheid werden gesteld om mee te schrijven aan het wetsvoorstel. Het betrof hier het wetsvoorstel voor de vaststelling van het Meerjarig Financieel Raamwerk (MFR, zoals ook beschreven in paragraaf 5.1 bij de case Structuurfondsen). Het meeschrijven betrof de in het MFR op te nemen voorwaarden met betrekking tot subsidiemogelijkheden voor grensoverstijgende samenwerking. Het wetsvoorstel werd aangenomen en de nieuwe voorwaarden voor grensoverstijgend samenwerken (verruiming van de mogelijkheden) werden toegepast bij de Interreg-programma's voor de perioden 2000-2006 en 2007-2013.

7.6 Analyse deelinvloedspogingen en schematisering

Kenmerkend aan deze case is dat het geheel van invloedspogingen alleen gericht is op de arena *voorbereiding en voorstel Commissie*. Via invloedsmoment 5 wordt dit uiteindelijk gerealiseerd. De voorgaande vier invloedsmomenten zijn voorbereidend geweest om toegang te krijgen tot de arena waarin de Commissie haar voorstel formuleert. De doelbereiking wordt ook behaald in deze arena. Het specifieke moment waarop de drie samenwerkende regio's door de Commissie worden uitgenodigd om als experts mee te werken aan het wetsvoorstel geldt als het moment van doelbereiking. De rol van expert specifiek voor de drie regio's die ook het voorstel met het DG Regio hebben besproken, kan worden afgeleid dat er een plausibel causaal verband is tussen de invloedspogingen van deze regio's en het uiteindelijk behaalde resultaat.

Figuur 7.1 - Schematisch overzicht deelinvloedspogingen in samenhang met het besluitvormingsproces, case 4

7.7 Te onderzoeken condities

Voor een overzicht van de te onderzoeken condities wordt verwezen naar figuur 4.1.

7.7.1 De beschikbaarheid van action arena's

	Formele toegang	Informele toegang	Het type vraagstuk dat voorligt en aan het proces gerelateerde fysieke eigenschappen
Vorbereiding en voorstel Commissie	Formele toegang, mede opsteller voorstel (invloedsmoment 5)	Arena beschikbaar via informele toegang (zie invloedsmoment 4)	Arena niet beschikbaar op basis van type vraagstuk/fysieke eigenschappen of mogelijke toegang niet benut (default)

Tabel 7.1 – Condities m.b.t. beschikbaarheid arena's in de case Grensoverstijgende Samenwerking

Formele toegang

Er was formele toegang tot de arena *voorbereiding en voorstel Commissie*. Deze toegang werd geboden omdat het SNN en de partners in de samenwerking werden uitgenodigd om mee te schrijven aan het voorstel voor het MFR. Deze uitnodiging werd gedaan door de Commissie als een daartoe bevoegde actor.

Informele toegang

Er is informeel toegang gezocht en verkregen tot het DG Regio. Daarmee is er geen sprake van informele toegang tot een action arena uit de besluitvormingsprocedure. Maar dit invloedsmoment is wel relevant geweest om uiteindelijk de formele toegang tot de arena *voorbereiding en voorstel Commissie* te krijgen. De Commissie zal immers, voor het schrijven van het voorstel over de MFR en de EFRO-gelden, gebruik maken van de ambtelijke ondersteuning van het DG Regio. Het DG Regio heeft als ambtelijk apparaat van de Commissie een belangrijke rol in het voorbereiden van de wetsvoorstellen. De toegang die het SNN en de samenwerkende regio's hebben gekregen tot het DG Regio is hiermee van belang.

Het type vraagstuk dat voorligt en aan het proces gerelateerde fysieke eigenschappen

Er is geen informatie gevonden in deze case die duidt op toegang tot arena's op basis van fysieke eigenschappen. In de tabel is daarom uitgegaan van de defaultwaarde.

7.7.2 De beschikbaarheid van invloedsmomenten binnen de action arena

	Formele invloedsmomenten	Informele invloedsmomenten	Beschikbaarheid hulpbron tijd. Vermogen om te handelen binnen de fasering van de besluitvorming en geldende deadlines
Vorbereiding en voorstel Commissie	Reikwijdteregel faciliteert invloed	Geen belemmering om informeel tijdig te handelen (zie invloedsmomenten 4)	Actor was in staat te handelen binnen de fasering en aanwezige deadlines (zie invloedsmomenten 4 en 5)

Tabel 7.2 – Condities m.b.t. invloedsmomenten in de case Grensoverstijgende Samenwerking

Formele invloedsmomenten

Er was een formeel invloedsmoment aanwezig vanwege de mogelijkheid om mee te schrijven aan het voorstel van de Commissie. In een dergelijke rol wordt op verzoek van de Commissie vanuit een specifieke expertise advies gegeven. Dit advies vormt, indien passend binnen het beleid en de doelstellingen van de Commissie, een onderdeel van het wetsvoorstel. Op basis van die reikwijdteregel is er binnen deze case sprake van een formeel beschikbaar invloedsmoment.

Informele invloedsmomenten

Er is in invloedsmoment 4 informeel contact geweest met de DG Regionaal Beleid. Dit contact is gezocht om afstemming te zoeken over het voorstel om de regelgeving te verruimen. Deze afstemming is er geweest op een moment in de procedure waarbij men tijdig heeft gehandeld. Er was na de informele afstemming immers nog de mogelijkheid om mee te schrijven aan het voorstel van de Commissie. In de tabel is daarom opgenomen dat er geen belemmering was om informeel te handelen.

Beschikbaarheid van de hulpbron tijd. Vermogen om te handelen binnen de fasering

van de besluitvorming en de geldende deadlines

Uit de invloedsmomenten 4 en 5 blijkt dat het SNN in staat was om te handelen binnen de deadlines die er waren vanuit de procedure. Het SNN en de samenwerkende regio's waren in staat om menskracht in te zetten en deze medewerkers te voorzien van de hulpbron *tijd* zodat zij in staat waren te handelen binnen de geldende fasering en deadlines.

7.7.3 De beschikbaarheid van handelingsopties binnen de action arena

	Formele competenties en rechten. Status van de beslissingen. Formele samenwerkings-mogelijkheden	Mogelijkheden om informeel te handelen. Informele samenwerkings-mogelijkheden	Beschikbaarheid hulpbronnen <i>fysiek, sociaal en menselijk kapitaal</i> . Gedeelde belangen en afhankelijkheidsrelaties
Vorbereiding en voorstel Commissie	Positie van adviseur (meeschrijven aan voorstel). Positie levert formele samenwerkingsmogelijkheid op	Informeel handelen was mogelijk, zie invloedsmoment 4. Interne cultuur niet belemmerend voor samenwerking (zie invloedsmoment 4)	Samenwerking met Schotse en Deense regio. Samenwerking met CPMR. Gedeelde belangen met zowel Schotse en Deense regio's maakten samenwerking mogelijk

Tabel 7.3 – Conditie m.b.t. handelingsopties in de case Grensoverstijgende Samenwerking

Formele competenties en rechten. Status van de beslissingen. Formele samenwerkingsmogelijkheden

Het SNN had, als aan het wetsvoorstel meeschrijvend expert, de positie van adviseur. In deze rol is het gegeven advies van relatief zwaar gewicht (de Commissie nodigt immers de experts uit om advies te geven, dan wel mee te schrijven, ten behoeve van het wetsvoorstel). De Commissie is daarmee voor wat betreft de inhoud van haar voorstel deels afhankelijk van de experts. Dit geeft een groot gewicht aan het advies. De Commissie en het SNN deelden het belang van verruiming van de regelgeving (zie ook de conditie *gedeelde belangen*). Het SNN kon als adviseur in die zin samenwerken met de Commissie om een gedeeld doel te bereiken.

Mogelijkheden om informeel te handelen. Informele samenwerkingsmogelijkheden

Uit invloedsmoment 4 blijkt dat het mogelijk was om informeel te handelen

richting het DG Regio. De interne cultuur van deze arena was geen belemmering om informeel af te stemmen over het wetsvoorstel voorafgaand aan de formele procedure.

Beschikbaarheid hulpbronnen fysiek, sociaal en menselijk kapitaal. Gedeelde belangen en afhankelijkheidsrelaties

Als hulpbron is de samenwerking met de twee buitenlandse regio's ingezet. Via deze samenwerking (sociaal kapitaal) kwam er ook menselijk kapitaal beschikbaar, namelijk de medewerkers van de regio's en lidstaten die hun kennis en vaardigheid leverden door mee te schrijven aan de voorstellen. Het schrijven van het voorstel onder de vlag van het CPMR leverde een extra bijdrage aan de 'massa' van het voorstel, dit gezien de veronderstelde invloedrijke positie van het CPMR bij de Europese instellingen.

De samenwerking met de andere regio's kwam tot stand op basis van zowel gedeelde belangen als een afhankelijkheidsrelatie. Gedeelde belangen vanwege de economische belangen die elke regio had met betrekking tot het kunnen uitbreiden van de grensoverstijgende samenwerking en de subsidiemogelijkheden daartoe. Een afhankelijkheidsrelatie omdat een voorstel van één regio weinig gewicht in de schaal zou leggen als het gaat om grensoverstijgende samenwerking. Een dergelijk onderwerp noodzaakt tot internationale samenwerking in het voortraject en het gezamenlijk kunnen doen van een voorstel richting de Europese instellingen.

7.8 Conclusies

De beschikbaarheid van action arena's

De arena *voorbereiding en voorstel Commissie* was formeel beschikbaar. Deze beschikbaarheid kwam voort uit een aantal voorbereidende activiteiten. Samen met de buitenlandse regio's is een voorstel gemaakt dat vervolgens via informeel contact is besproken met de DG Regio. Uit die informele afstemming is uiteindelijk de formele toegang tot de Commissie voortgekomen.

De beschikbaarheid van invloedsmomenten binnen de action arena

Het SNN heeft in deze case de procedurele reikwijdteregel kunnen benutten. Men was in staat om tijdig als expert op te treden om zo een zwaarwegend voorstel te kunnen neerleggen ten behoeve van het voorstel van de Commissie. Uit de beschikbare gegevens blijkt dat men in het gehele traject in staat is geweest om te handelen binnen de deadlines van de procedure, zowel informeel (in het voortraject) als formeel (bij het meeschrijven aan het voorstel). Het SNN was in staat om hierbij de hulpbron *tijd* aan te wenden.

De beschikbaarheid van handelingsopties binnen de action arena

Als voorbereiding op het beïnvloeden van de arena *voorbereiding en voorstel Commissie* is de samenwerking met de andere regio's ingezet. Deze samenwerking was mogelijk op basis van het gedeelde belang ten aanzien van een verruiming van de subsidiemogelijkheden voor grensoverstijgende samenwerking. Met deze samenwerking en het fysieke voorstel was het mogelijk informeel af te stemmen met de DG Regio.

In het proces is meegeschreven aan het voorstel van de Commissie. De samenwerkende regio's hadden als expert hierbij de formele positie van adviseur. Er werd op deze manier gewerkt met de Commissie op basis van een gezamenlijk belang. Het betrof immers een door de Commissie gevraagd advies om een al afgestemd doel (de verruiming van de subsidievoorwaarden) te verwezenlijken in de MFR-procedure.

Doelbereiking en causaliteit

Het SNN, in samenwerking met de twee buitenlandse regio's, heeft het gestelde doel bereikt, namelijk een verruiming van de mogelijkheden (binnen de afspraken in het Interreg-programma) om grensoverstijgend samen te werken. Uiteindelijk heeft men als expert mee kunnen schrijven aan het wetsvoorstel en op die manier een bijdrage geleverd aan een verruiming van de mogelijkheden voor de grensoverstijgend samenwerking.

De keuze *waar te handelen* is binnen deze case een bepalende keuze geweest voor het proces zoals dat is doorlopen. Alle ondernomen invloeds pogingen waren ter voorbereiding op het kunnen beïnvloeden van het wetvoorstel van de Commissie. Dit bleek uiteindelijk ook een succesvolle keuze te zijn. Het voorstel is in de procedure zonder wijzigingen ten aanzien van de verruiming van de subsidievoorwaarden aangenomen. Het bleek niet nodig te om naast de arena *voorbereiding en voorstel Commissie* zijn op andere arena's in te zetten. Daarmee is er in deze case sprake van een causaal verband tussen de invloeds pogingen en het behaalde resultaat.

Hoofdstuk 8 - Conclusies

The real problem in speech is not precise language. The problem is clear language. The desire is to have the idea clearly communicated to the other person. It is only necessary to be precise when there is some doubt as to the meaning of a phrase, and then the precision should be put in the place where the doubt exists. It is really quite impossible to say anything with absolute precision, unless that thing is so abstracted from the real world as to not represent any real thing (Feynmann, 1965).

8.1 Inleiding

In het eerste hoofdstuk van dit proefschrift is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

In hoeverre heeft de manier waarop Nederlandse provincies tracht de besluitvorming van de Europese Unie te beïnvloeden effect op de doelbereiking van deze invloeds pogingen?

Aan de hand van het theoretisch kader (hoofdstukken 2 en 3) zijn vier casestudies (hoofdstukken 4 tot en met 7) uitgevoerd om het antwoord op de onderzoeksvraag te vinden. Het theoretisch kader is opgebouwd vanuit de context van venue shopping. Provincies bevinden zich als speler op het Europese speelveld en kunnen daarbij keuzes maken welke strategie zij willen volgen om hun doelen te bereiken. Met het verschijnen van de Europese Unie als ‘vierde’ overheidslaag, hebben provincies niet alleen keuze-opties voorliggen ten aanzien van ‘wanneer’ en ‘hoe’ invloed uit te oefenen, daarnaast is ook de keuze ‘met wie samen te werken’ aan de orde. De theoretische analyse leidt tot een overzicht van condities die, binnen de kaders van het theoretische model, voldoende verklarend zijn voor de te onderzoeken invloedsprocessen (paragraaf 2.9). Het inzichtelijk maken van de aanwezigheid van deze condities binnen de invloeds pogingen levert de gewenste verdiepingsslag welke de aanleiding voor dit onderzoek vormt.

De cases beschrijven, in vier concrete dossiers, de keuzes die Nederlandse provincies hebben gemaakt om de Europese besluitvorming te beïnvloeden. Daarnaast wordt in de cases aandacht besteed aan de mate van doelbereiking die daarbij is gerealiseerd. Alle cases hebben betrekking op besluitvormingsprocessen waaraan de gewone besluitvormingsprocedure ten grondslag ligt. Dit maakt het onderling vergelijken van de cases mogelijk. De cases kennen daarbij wel op twee punten variëteit. Ten eerste de mate waarin gezamenlijk wordt gehandeld. In het ene uiterste geval handelt een provincie solistisch. Een andere uiterste is het handelen van alle provincies gezamenlijk in IPO-verband. Maar ook tussenvarianten

zijn mogelijk waarbij een aantal provincies, maar niet alle, ervoor kiezen gezamenlijk hun invloedspogingen te ondernemen. Ten tweede is er variëteit ten aanzien van de mate waarin belangen worden gedeeld. In situaties waarbij niet met alle andere provincies wordt samengewerkt maar de andere neutraal in het proces staan, zal er een andere invloedstrategie nodig zijn dan in gevallen waarbij provincies in dezelfde arena's verschillende doelen nastreven.

Deze variëteit is aangebracht om ervoor te zorgen dat de geselecteerde cases informatief en representatief zijn voor de regelmatig optredende typen invloedspogingen (zie ook paragraaf 3.3.1 waarin de case-selectie nader wordt toegelicht).

De vier cases zijn:

- *Case 1: Luchtkwaliteit*, waarbij alle provincies gezamenlijk handelden in IPO-verband. De belangen werden wel gedeeld, maar de mate waarin de te beïnvloeden nieuwe wetgeving van impact zou zijn op de provincies verschilde per provincie. Deze case is opgenomen in hoofdstuk 4.
- *Case 2: Structuurfondsen*, waarbij drie provincies gezamenlijk optraden (in SNN-verband) met een gedeeld belang, namelijk het verkrijgen van voldoende financiële middelen voor het kunnen uitvoeren van het regionale actieprogramma. De andere provincies kenden andere belangen; ook zij hadden een regionaal actieprogramma en de te verdelen middelen waren beperkt. Deze case is opgenomen in hoofdstuk 5.
- *Case 3: Emissierechten*, waarbij er één provincie actief optrad, gesteund door een tweede provincie. De invloedspogingen werden uitgevoerd vanuit de belangen van deze twee provincies. De overige provincies stonden neutraal in dit dossier. Deze case is opgenomen in hoofdstuk 6.
- *Case 4: Grensoverstijgende Samenwerking*, waarbij drie provincies (in SNN-verband) gezamenlijk optraden met een gedeeld belang. Een aantal van de overige provincies kenden hetzelfde belang, maar waren niet betrokken bij de invloedspogingen van het SNN. De overige provincies stonden neutraal in dit dossier. Deze case is opgenomen in hoofdstuk 7.

In dit achtste en afsluitende hoofdstuk wordt de onderzoeksvraag beantwoord door de resultaten van de cases in samenhang te beschouwen. In de voorgaande hoofdstukken zijn voor elke case afzonderlijk de bevindingen weergegeven. Bij de eindconclusies draait het om de verbanden en rode draden die opvallen als de uitkomsten van de cases in totaliteit worden overzien. Het hoofdstuk wordt

afgesloten met een aantal overwegingen die raken aan de conclusies en die kunnen dienen ter verdere discussie.

8.2 Beantwoording onderzoeksvraag

Dit onderzoek richt zich op Nederlandse provincies die in Brussel hun belangen behartigen en invloed proberen uit te oefenen op de beleids- en besluitvorming van de Europese Unie. Centraal in het onderzoek is het aanbrengen van een verdiepingsslag in de kennis over de wijze waarop provincies invloed uitoefenen en de daarbij behaalde mate van doelbereiking. De onderzoeksvraag luidt:

In hoeverre heeft de manier waarop Nederlandse provincies trachten de besluitvorming van de Europese Unie te beïnvloeden effect op de doelbereiking van deze invloedspogingen?

Het beantwoorden van de onderzoeksvraag vindt plaats in twee stappen. Als eerste stap wordt ingegaan op de keuzes die provincies maken met betrekking tot de invloedspogingen. Het gaat daarbij om de strategische keuzes binnen de mogelijkheden die provincies hebben in termen van beschikbare momenten, tijd en hulpbronnen. De eerste stap gaat daarmee in op de vraag: Waar, wanneer en hoe trachten Nederlandse provincies de besluitvorming van de Europese Unie te beïnvloeden? In de tweede stap wordt beschouwd wat de doelbereiking van de invloedspogingen is en in hoeverre de doelbereiking samen hangt met de keuzes die provincies maken ten aanzien van het waar, wanneer en hoe te beïnvloeden.

8.2.1 Stap 1: het waar, wanneer en hoe

De eerste stap gaat in op de strategische keuzes die provincies maken als zij invloed willen uitoefenen op de besluitvorming van de EU. In hoofdstuk 2 is dit keuzeproces (het zogenaamde venue shopping) beschreven. De beschreven context van venue shopping legt de exogene factoren vast die bepalen welke keuzeruimte er voor de provincies beschikbaar is en welke mogelijkheden men heeft om zich te manifesteren als deelnemende actor in een action situation. De vraag daarbij is: waar, wanneer en hoe trachten Nederlandse provincies de besluitvorming van de Europese Unie te beïnvloeden?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is gebruikgemaakt van de schematisering van de gewone besluitvormingsprocedure tot een stelsel van action arena's (zie paragraaf 2.7) en het overzicht van te onderzoeken condities (zie paragraaf 2.9, tabel 2.1). De vier cases zijn afzonderlijk beschouwd aan de hand van deze condities. Om In dit laatste hoofdstuk worden die afzonderlijke bevindingen

beschouwd in samenhang. Achtereenvolgens wordt ingegaan op het *waar, wanneer en hoe* van door provincies ondernomen invloeds pogingen.

8.2.2 Ten aanzien van het ‘waar’

De eerste constatering is dat met betrekking tot de toegang die de provincies zoeken bij invloeds pogingen er geen uniform patroon is volgens welke het beïnvloedingsproces zich voltrekt. De vier cases laten zien dat veel arena's worden benut maar dat de keuze van de arena's via welke men zich toegang verschaft tot de besluitvorming per case verschilt.

Wat opvalt is dat in de cases waarin de provincie participeert in een breed samenwerkingsverband (case Luchtkwaliteit en case Emissiehandel) er sprake is van inzet op relatief veel arena's. Via de samenwerkingsverbanden wordt toegang gezocht tot de Europese Commissie (Commissie), Europees Parlement (EP), Raad van de Europese Unie (Raad) en de nationale overheid. In de cases waar provincies specifiek hun eigen doel nastreven richt zich het verkrijgen van toegang met name op de Commissie en de Rijksoverheid (case Structuurfondsen en case Grensoverstijgende Samenwerking). De vraag is of er een aannemelijk causaal mechanisme ten grondslag ligt aan deze samenhang. Waarom richt een breed samenwerkingsverband zich wel op EP en Raad en een meer solistische invloeds poging niet? Is de brede samenwerking nodig om EP en Raad te bereiken? De specifieke rollen van EP en Raad kunnen hierbij een rol spelen. Sinds de inwerkingtreding van de verdragen van Maastricht en Amsterdam heeft het EP meer beslissingsbevoegdheden. Een dergelijke verandering van rol betekende voor het EP dat zij ook meer aandacht kregen van lobbyisten. Naast de Commissie bevindt EP zich tegenwoordig ook in het centrum van de invloeds pogingen door lobbyisten (Europees Parlement, 2007).

Binnen de grote massa van invloeds pogingen (het aantal lobbyisten in Brussel wordt geschat op 15.000 tot 20.000) is het in de eerste plaats lastig om de te beïnvloeden parlementariërs te bereiken (Verbindingsbureau Brussel-Europa, 2009, p. 7).⁷ In de tweede plaats zal het niet eenvoudig zijn om argumenten over te brengen die opvallen binnen het grote geheel aan argumenten die de parlementariërs bereiken. Samenwerking in een brede coalitie van actoren kan hierbij uitkomst bieden. Met een brede achterban, het liefst voorzien van actoren die binnen hun eigen nationale staat ook al invloedrijk zijn, zal de aandacht van een

---

⁷ Het VBBE werd opgericht in 1991 door de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en streeft een dubbele doelstelling na: het imago van Brussel als Europese hoofdstad én als zetel van de voornaamste Europese instellingen promoten en anderzijds de inwoners bewust maken van het belang van de Europese roeping van hun Gewest.

Europarlementariër sneller getrokken zijn. Ook zal het gewicht van de argumenten als zwaarwegender worden ervaren als deze argumenten worden gesteund door een groter aantal en vanuit hun eigen positie invloedrijke actoren.

Kijkend naar de Raad lijkt ook nog een ander mechanisme relevant. In tegenstelling tot de mogelijkheden die provincies hebben om zich rechtstreeks tot het EP te richten is de weg naar de Raad indirect. Er zijn daarbij twee indirecte paden mogelijk. Ten eerste door het beïnvloeden van de Raad door middel van het beïnvloeden van de vertegenwoordiger van Nederland in de Raad, in casu de eigen minister. Deze lijn is kort en de vraag is of het mogelijk is om de minister aan de zijde van het provinciale standpunt te krijgen. Uiteindelijk zal de minister in de Raad een landsbreed standpunt moeten innemen. Een tweede indirecte lijn is het beïnvloeden van de Raad via samenwerking met buitenlandse regio's. Zo zullen, bijvoorbeeld, de grote Duitse regio's meer invloed vanuit hun positie kunnen uitoefenen op de minister en kunnen zij zelfs als vervanger van deze minister optreden in de Raad. Een dergelijke invloedslijn is langer en meer indirect dan via de eigen minister. Maar als de belangen behartigd worden door bijvoorbeeld een Duitse regeringsvertegenwoordiger dan zal deze lijn wel kansrijker zijn ten aanzien van de beoogde doelbereiking. Het benutten van deze invloedslijn behelst wel aanwezig zijn en het toegang hebben tot een internationaal samengestelde coalitie van medestanders.

In het schema van mogelijk te beïnvloeden action arena's (zie figuur 2.3) bevindt zich de arena *Controle nationale parlementen op subsidiariteit*. Inzet op het subsidiariteitsprincipe komt alleen naar voren in de case Emissierechten. Het CvdR adviseert in deze case om het beoordelen van kosten, baten en technische haalbaarheid van de wetgeving te leggen bij lokale en regionale overheden.⁸ In het vervolg van het proces wordt echter door EP en Raad niet meer teruggekomen op het door het CvdR uitgebrachte advies (zie ook paragraaf 6.6). De provincies ondernemen zelf geen invloedspoging richting deze arena. Uit de ingewonnen data kan niet worden herleid of dit een bewuste keuze is geweest. Het is mogelijk dat de wijze waarop het subsidiariteitsbeginsel toegepast kan worden, hierbij een rol heeft gespeeld. Het beginsel geeft geen directe invloedsmogelijkheid ten aanzien van de wetgevingsprocedure. Uiteindelijk zal een besluit om wetgeving niet Europees maar landelijk of regionaal toe te passen via de nationale parlementen lopen. Daarnaast is de procedure ten aanzien van subsidiariteit kort en ingewikkeld. Om die redenen zien provincies mogelijk af van het inzetten op de

---

⁸ OJ 2008/C-325/10.

betreffende arena. Zie voor een nadere beschouwing van subsidiariteit in relatie tot regionale spelers (Flynn, 2000).

De arena *advies door Comité van de Regio's (CvdR) Economisch en Sociaal Comité (ESC)* komt alleen in de case Luchtkwaliteit naar voren. In die case was er met de betrokkenheid van een gedeputeerde, die tevens rapporteur was bij het CvdR, een duidelijke aanleiding die heeft geleid tot het benutten van deze arena. De toegang berust daarmee op een toevallig aanwezige fysieke omstandigheid. De case Luchtkwaliteit laat zien dat het hebben van een sleutelpositie op het juiste moment kan zorgen voor toegang. Deze vorm van toegang is van belang omdat het een te beïnvloeden conditie is. Ondanks dat het een toevallige fysieke omstandigheid betreft kan door het inzetten op sleutelposities de kans worden vergroot dat een dergelijke positie leidt tot toegang tot een arena in de besluitvormingsprocedure.

In de cases Structuurfondsen en Grensoverstijgende Samenwerking speelde de adviesrol van het CvdR niet. Het betrof daar invloedspogingen van provincies die waren gericht op een beperkt eigen economisch belang waarbij het CvdR verder geen rol speelde. In de case Emissierechten had het CvdR wel een adviesrol maar is ervoor gekozen geen invloedspoging richting het CvdR te ondernemen. De ingenomen standpunten van het CvdR weken af van de standpunten van de provincie in de betreffende case. Dit kan een rol hebben gespeeld in de keuze geen actie te ondernemen richting het CvdR, de verkregen data geven daar geen verdere informatie over. In het verdere verloop van de procedure komt het advies van het CvdR niet meer naar voren. Uiteindelijk heeft het advies geen rol van betekenis gespeeld met betrekking tot de einduitkomst van de procedure.

De arena *bemiddelingsprocedure EP en Raad* heeft in de vier cases geen rol gespeeld. Er heeft zich geen meningsverschil voorgedaan waarbij het nodig was deze procedurestap te doorlopen. Het richten van invloedspogingen op deze arena was daarom niet van toepassing.

8.2.3 Ten aanzien van het 'wanneer'

Als het gaat om de factor *tijd* dan is de conclusie dat zowel de formele als de informele regels niet belemmerend zijn om tijdig te kunnen handelen. Binnen de fasering en deadlines die gelden zijn provincies in staat om tijdig invloedspogingen te ondernemen. Maar ook de omgangsvormen binnen de arena's belemmeren de provincies niet om tijdig hun invloedspoging te ondernemen. Provincies hebben in alle cases het vermogen om hun hulpbronnen aan te wenden op de door hen juist geachte momenten. Het Huis van de Nederlandse Provincies (HNP) speelt hierin een belangrijke rol. Het HNP is als vooruitgeschoven post continu in Brussel

aanwezig. De provincies beschikken op die manier over een continue informatiebron ten aanzien van inhoudelijke dossiers en betrokken actoren. Deze informatie kan door provincies worden gebruikt om invloeds pogingen zo goed mogelijk in de tijd te kunnen inplannen.

Meer gedetailleerd gekeken naar de planning van invloeds pogingen in de tijd zijn er twee aspecten te onderkennen. De ‘wanneer’-vraag heeft betrekking op:

1. de keuze om vroeg dan wel laat in het proces actief te worden;
2. de keuze om de kans op succes bij een invloeds poging te vergroten door voorafgaand aan die invloeds pogingen voorbereidende activiteiten te ontplooiën.

Ten aanzien van aspect 1 duiden De Bruijn & Ten Heuvelhof op een dilemma: vroeg in het proces kan men meer invloed uitoefenen, maar de doelen zijn minder concreet en toegang krijgen lastiger. Er zijn dan nog weinig actoren betrokken. Later in het proces kan men gericht reageren op meer concrete voorstellen. Maar de invloed is minder effectief. Er ligt later in de procedure meer vast en er zijn dan ook meer actoren actief met elk hun eigen standpunten en invloeds pogingen (Bruijn & Ten Heuvelhof, 2008, pp. 88-89).

In de case Grensoverstijgende Samenwerking komt een bewuste keuze naar voren om zo vroeg mogelijk in het proces invloed uit te oefenen. De overweging daarbij was dat het meeschrijven aan een wetsvoorstel veel invloed op de uiteindelijke uitkomst kan betekenen. Dit gestelde doel werd ook bereikt. Door de Commissie ingehuurd als experts kon men uiteindelijk aan het begin van het wetgevingsproces een bijdrage leveren aan het opstellen van het wetsvoorstel.

Uit de case Structuurfondsen blijkt dat soms juist de meeste mogelijkheden om invloed uit te oefenen aan het eind van het proces liggen. Door de procedure even op zijn beloop te laten en het uiteindelijke besluit te gebruiken als drukmiddel bij de Commissie, slaagt het SNN erin om meer subsidie voor haar programma te krijgen. Het feit dat de Commissie in deze case ook aan het eind van de procedure over een machtspositie beschikt ten opzichte van de nationale overheid, maakt het dilemma ten aanzien van de timing genuanceerder: van belang is niet alleen het moment van handelen. De kans op een succesvolle invloeds poging wordt naast het moment van beïnvloeden mede bepaald door de machtspositie van de te beïnvloeden actor op dat moment. Dit hangt ook samen met het type van besluit dat voorligt: in het ene geval gaat het om het beïnvloeden van een Europees wetsvoorstel, in het andere geval wil men een uitvoeringsbeslissing aan het einde van het traject beïnvloeden.

Aspect 2 gaat in op het uitvoeren van invloeds pogingen met als doel het vergroten van de kans op succes van een navolgende invloeds pogingen. Het uitvoeren van

dergelijke voorbereidende invloedspogingen duidt erop dat een actor gebruikmaakt van een strategische planning in de tijd. Het gaat dan niet alleen om het tijdig kunnen inzetten van een invloedspoging op een specifieke arena, maar ook om het tijdig kunnen uitvoeren van een voorbereidende activiteit. Uit de cases blijkt dat deze voorbereidende activiteiten een grote rol spelen. De voorbereidende activiteiten bevinden zich voornamelijk op het terrein van het aangaan van samenwerking. Meer over de typen van samenwerking wordt besproken in paragraaf 8.2.4. Voor nu is, met de cases als basis, van belang te constateren dat het aangaan van samenwerking, de voornaamste voorbereidende activiteit is die provincies uitvoeren om de kans op succes bij navolgende invloedspogingen te vergroten.

8.2.4 Ten aanzien van het 'hoe'

Toegang tot arena's wordt gezocht via zowel formele als informele weg. Kijkend naar deze vormen van toegang valt op dat deze voornamelijk plaatsvinden in de volgende vorm:

1. formele toegang op uitnodiging van de Commissie;
2. formele toegang op uitnodiging van de nationale overheid;
3. informele toegang verkregen bij het EP.

Ad.1: Provincies hebben vanuit de procedure geen standaard formele rechten en competenties in de arena's *voorbereiding en voorstel Commissie* en *gewijzigd voorstel Commissie*. Om formele toegang te krijgen is men dan afhankelijk van het krijgen van een uitnodiging. Een dergelijke uitnodiging zal worden gedaan op basis van een gedeeld belang of een afhankelijkheidsrelatie. Zo zal de Commissie bijvoorbeeld regionale spelers uitnodigen voor een raadpleging over een wetsvoorstel als voor de uitvoering van het voorstel veel regionale uitvoeringscapaciteit nodig is. Als adviseur voor de Commissie in dergelijke raadplegingen betreft het een rol waarin een vrijblijvend advies wordt gegeven. De Commissie bepaalt uiteindelijk op basis van vele adviezen die zij krijgt wat in het wetsvoorstel zal worden meegenomen. Een uitzondering is in de vierde case waar men als adviseur mee kon schrijven aan het voorstel van de Commissie. Een advies gegeven vanuit die rol zal voor de Commissie zwaar wegen; men heeft immers zelf hier de adviseur gevraagd mee te schrijven aan het wetsvoorstel. De reikwijdteregel die hier de zwaarte van het advies bepaald in relatie tot het verder te doorlopen proces, is in dit geval bepalend voor de invloed die kan worden uitgeoefend vanuit de adviseursrol.

Ad.2: De adviseursrol van de provincies richting de Rijksoverheid komt voort uit de grondhouding van de overheidslagen om gezamenlijk op te treden op het gebied

van de uitvoering van Europees beleid. Deze informele grondhouding heeft een formeel karakter gekregen in het Actieplan Europa en Decentrale Overheden. Er is daarmee sprake van een formele adviesrol van de provincies, vertegenwoordigd door het Interprovinciaal Overleg (IPO). De Rijksoverheid krijgt via de koepelorganisatie IPO een advies namens de provincies. Het Rijk zal moeten beslissen in hoeverre zij het decentrale advies overneemt in haar eigen standpunt. Zie voor meer informatie over deze samenwerking tussen nationale overheid en provincies ook paragraaf 1.3.3.

Ad.3: De provincies kennen binnen de procedure geen formele invloedslijn naar het EP maar weten op informele wijze het parlement te vinden. De informele invloedspogingen zijn voornamelijk gericht op het beïnvloeden van het stemgedrag van de Europarlementariërs. De invloedspogingen worden veelal kracht bijgezet door het aangaan van samenwerking met andere overheden of strategische partners (bijvoorbeeld koepelorganisaties). Door gesprekken aan te gaan en position papers toe te sturen wordt geprobeerd de Parlementariërs te overtuigen. Het gaat hier om beïnvloeding die zich kenmerkt door informatieoverdracht door actoren die coalities hebben gesloten op basis van gemeenschappelijke belangen.

De hulpbron *samenwerking* is de meest ingezette hulpbron en komt in elke case naar voren. De samenwerking met andere actoren is gebaseerd op het hebben van een gemeenschappelijk belang of een afhankelijkheidsrelatie. Zo is er in de cases *Luchtkwaliteit* en *Emissierechten* sprake van nieuwe Europese wetgeving die mogelijk negatieve economische gevolgen heeft voor een aantal regionale spelers. Zij vinden elkaar op basis van dit gedeelde economische belang en vormen een alliantie om de invloedspogingen uit te kunnen oefenen.

Bij de case *Grensoverstijgende Samenwerking* is er sprake van een ander type gedeeld belang. In deze case proberen een aantal regionale actoren de mogelijkheden tot economische samenwerking te vergroten. Het gedeelde belang is hier niet de bedreiging van nieuwe wetgeving, maar juist het initiëren van nieuwe wetgeving om de voordelen te kunnen benutten. In laatstgenoemde case is er ook sprake van een afhankelijkheidsrelatie. De betrokken regio's zijn ook alle nodig om het voorstel onder de aandacht van de Commissie te kunnen brengen. Het is immers niet mogelijk om het vergroten van de mogelijkheden tot samenwerking te promoten als daar niet alle betrokken regio's achterstaan. Men heeft dus een gedeeld belang maar kan ook alleen dat belang realiseren als er gezamenlijk wordt opgetreden.

In de case *Structuurfondsen* gaat de Commissie in gesprek met de nationale overheid om de belangen van de provincies te behartigen. De provincie weet in deze case succesvol de Commissie ervan te overtuigen dat er voor hen een te grote

terugval in subsidiemiddelen plaats heeft gevonden. Ook hier is een afhankelijkheidsrelatie aanwezig. De Commissie is immers gebaat bij het uitvoeren van het provinciale actieprogramma waar de subsidie voor bedoeld is. De provincie bezit daartoe over uitvoeringscapaciteit, maar is financieel afhankelijk van de Europese Unie (zie ook paragraaf 2.3.2).

De cases overziend treffen we samenwerking aan met de volgende actoren:

1. Nederlandse nationale overheid;
2. Nederlandse provincies;
3. buitenlandse regionale overheden;
4. het bedrijfsleven.

Ad.1: Samenwerking met de nationale overheid komt alleen naar voren in de case Luchtkwaliteit. Deze samenwerking vond plaats binnen het Interbestuurlijk Dossierteam (IBD). In het IBD was het betrokken ministerie vertegenwoordigd. Het samenwerken met de nationale overheid moet in dit geval dus worden gezien als samenwerken met het ministerie. Voor het samenwerken met gemeenten geldt ook dat dit alleen naar voren komt in de case Luchtkwaliteit. Ook hier is het IBD de drager van de samenwerking. Een dergelijk dossierteam is blijkbaar een belangrijk instrument om de verschillende overheidslagen bij elkaar te brengen. In de andere cases is de inspanning er juist op gericht om de nationale overheden te overtuigen van de provinciale standpunten. Bij de case Structuurfondsen draait het om een meningsverschil met de nationale overheid. Een samenwerkingsverband zal in een dergelijke situatie ook niet aan de orde zijn. In de case Emissierechten is er een andere grondslag; hier delen nationale overheid en provincies wel een economisch belang. Samenwerking zou daarmee opportuun zijn maar is, zoals uit de case blijkt, niet vanzelfsprekend. De case erop wijst er op dat de nationale overheid begrip had voor de standpunten van de provincie. Het is niet uit te sluiten dat de nationale overheid de provinciale standpunten ook heeft laten meewegen in haar handelen in de Raad. Desondanks is er geen sprake geweest van actieve samenwerking in het dossier.

Ad.2: In de keuze van de cases is bewust variatie aangebracht om te zorgen dat de cases in voldoende mate van elkaar verschillen (zie paragraaf 3.3 waar de case-selectie wordt toegelicht). De variatie betrof ook verschillen in de cases ten aanzien van de samenwerking met andere Nederlandse provincies. Het al dan niet aanwezig zijn van samenwerking tussen Nederlandse provincies verschilt om die reden per case. Het valt daarbij op dat er geen invloedspogingen zijn gevonden waarin een provincie solistisch en geheel los van andere provincies handelt. In de case Structuurfondsen is bijvoorbeeld, ondanks de strijdigheid van belangen tussen provincies, wel sprake van samenwerking binnen het Samenwerkingsverband

Noord-Nederland. In de case Emissiehandel, waarbij de provincie Limburg in eerste instantie zelfstandig het invloedsproces ingaat, komt duidelijk de wens van de provincie naar voren om toch gezamenlijk met de andere provincies op te trekken, ook al is dat niet meteen aan de orde omdat het gezamenlijke doel niet gelijk wordt gedeeld. Solistisch handelen ligt ogenschijnlijk niet in de aard van de provincies. Zelfstandig handelen kan aan de orde zijn, maar samenwerking is het uitgangspunt, met in de basis de regionale samenwerkingsverbanden in Noord-Nederland, Oost-Nederland, Zuid-Nederland en de Regio Randstad (de zogenaamde *regionale kantoren* die zich verenigen in het Huis van de Nederlandse Provincies).⁹

Ad.3: De samenwerking met buitenlandse regionale overheden komt prominent naar voren. In de cases Luchtkwaliteit en Emissiehandel betreft het samenwerkingsverbanden met grote buitenlandse regio's. Het gaat hier om formele samenwerking op basis van een gezamenlijk opgesteld position paper. In deze samenwerkingsverbanden spelen de Nederlandse provincies een beperkte rol en wordt voornamelijk gebruikgemaakt van de invloed die de grote regio's hebben. In de case Luchtkwaliteit is ook aansluiting gezocht en gevonden bij het Council for European Municipalities and Regions (CEMR) en het Environment Platform for Regional Offices (EPRO). Deze koepel- /belangenorganisaties. De samenwerking met de buitenlandse regio's in de case Grensoverstijgende Samenwerking kent een ander karakter. Hier draait het niet om het verkrijgen van 'massa' maar is de precieze samenstelling van belang vanuit de wens om specifiek met de betrokken regio's een uitbreiding van de samenwerking mogelijk te maken. Informeel wordt met die specifieke regio's samengewerkt aan een voorstel dat kan worden besproken met de Europese instellingen. Pas nadat de Commissie het voorstel heeft omarmt krijgt het samenwerken een formeel karakter als de regio's als experts/adviseurs een rol krijgen in het wetgevingsproces.

Ad.4: Samenwerking met het bedrijfsleven is alleen terug te vinden in de case Emissierechten. Hier trokken de regionale overheden samen op met de industrie

---

⁹ De provincies hebben zich in het HNP georganiseerd in vier regionale kantoren: Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN), Oost-Nederland, Regio Randstad en Zuid-Nederland. Een van de doelstellingen van het HNP is het creëren van synergie tussen de regionale kantoren om een efficiënte vertegenwoordiging van de gezamenlijke regionale belangen te verzekeren. Voor verschillende inhoudelijke dossiers zijn teams samengesteld waarin elk landsdeel wordt vertegenwoordigd. Naast HNP-dossiers werken de verschillende regionale kantoren, of afzonderlijke provincies, ook aan dossiers die niet onder de gezamenlijke inspanning vallen.

Bron: website HNP: www.nl-prov.eu, geraadpleegd op 7 november 2013.

die zou worden getroffen door de nieuwe wetgeving. Onduidelijk is de onderliggende reden voor het in deze case betrokken zijn van de bedrijven in vergelijking met de andere cases. In elk van de vier cases zijn belangen voor bedrijven aanwezig (het al dan niet doorgaan van bouwprojecten, subsidies voor regionaal programma, meer mogelijkheden voor grensoverstijgende samenwerking). Uit de ingewonnen data kan niet worden herleid waarom in de andere cases de particuliere sector prominenter aanwezig was. Wellicht heeft een rol gespeeld dat in de case Emissiehandel de belangen dusdanig groot waren dat de grote buitenlandse regio's en de daar aanwezige industrie zich genoodzaakt voelden om in actie te komen.

Hiervoor is de samenwerking van provincies met andere (externe) actoren beschouwd. Van even groot belang is de samenwerking binnen de eigen organisatie. De vraag daarbij is of een provincie haar menselijk en sociaal kapitaal weet aan te wenden om de invloeds poging uit te voeren. Een provincie is immers een actor bestaande uit een samenspel van interacties tussen meerdere personen. Het begrippenkader van Ostrom (2005, p.3) volgend, wordt een provincie gezien als een instelling.¹⁰

Het al dan niet kunnen handelen is daarmee mede een vraagstuk geworden voor de interne organisatie van de provincies. Zo kan bijvoorbeeld een vooruitgeschoven post als het HNP alleen actief zijn als de provinciale organisatie in Nederland de activiteiten in Brussel ondersteunt. Het gaat daarbij om bestuurlijke steun, maar ook in ambtelijke inzet om het HNP te voeden met relevante expertise. Voor een nadere beschouwing op dit punt wordt verwezen naar het onderzoek van Mastenbroek, Zwaan & Liefverink (2013, p. 60).

8.2.5 Beantwoording onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag luidt: *in hoeverre heeft de manier waarop Nederlandse provincies trachten de besluitvorming van de Europese Unie te beïnvloeden effect op de doelbereiking van deze invloeds pogingen?*

De eerste stap richtte zich op het waar, wanneer en hoe van de invloeds pogingen die provincies ondernemen om de Europese besluitvorming te beïnvloeden. De tweede stap richt zich op de doelbereiking die wordt gerealiseerd en de koppeling met het waar, wanneer en hoe van de provinciale invloeds pogingen. Met het

---

¹⁰ Ostrom's definitie van 'instelling' luidt: *Broadly defined, institutions are the prescriptions that humans use to organize all forms of repetitive and structured interactions including those within families, neighborhoods, markets, firms, ... and government at all scales.'*

inzichtelijk maken van deze koppeling wordt de onderzoeksvraag beantwoord. In deze paragraaf worden eerst de cases afzonderlijk beschouwd op doelbereiking en de mogelijke causale verbanden met uitgevoerde invloedspogingen. Daarna worden de cases in samenhang beschouwd en conclusies getrokken op basis van de rode draden die daarbij naar voren komen. De gezamenlijke conclusies vormen het antwoord op de onderzoeksvraag.

Case 1 - Luchtkwaliteit

In de case Luchtkwaliteit is bij het bereiken van het eerste hoofddoel (de derogatie van de wetgeving) het Europees Parlement (EP) doorslaggevend geweest in de besluitvorming. Het EP zorgde met zijn beslissing voor de provinciale doelbereiking. Tijdens de procedure zijn er door regio's vanuit meerdere lidstaten en door het CEMR en EPRO invloedspogingen ondernomen om het stemgedrag van de Europarlementariërs te beïnvloeden. Gezien de uitkomst is het aannemelijk dat deze gezamenlijke inspanning een effect heeft gehad. De invloedspogingen van het IBD hebben dus mogelijk bijgedragen aan het bereiken van het hoofddoel. Maar de exacte bijdrage aan het behaalde resultaat is niet uit de beschikbare informatie af te leiden. Binnen het totaal aan invloedspogingen is afzonderlijke effect van het IBD niet herleidbaar. Meerdere actoren hebben op hun eigen wijze bijgedragen aan het resultaat dat als collectief is behaald. Dit maakt het lastig om de doelbereiking toe te wijzen aan bepaalde specifieke actoren (het zogenaamde *problem of the many hands*, zie ook paragraaf 3.2.2). Het tweede gestelde doel, voorkomen van nóg strengere wetgeving dan was voorgesteld door de Commissie, is behaald dankzij een besluit in de Raad. Invloed van het IBD op de Raad (indirect, via de staatssecretaris) is niet aannemelijk. De staatssecretaris nam immers een ander standpunt in dan het IBD. Indirecte invloed op de Raad via de stellingname van het CvdR is niet uitgesloten, maar kan op basis van de verzamelde data niet plausibel causaal worden verklaard.

Case 2 - Structuurfondsen

In de case Structuurfondsen ging de Rijksoverheid, onder druk van de Commissie, uiteindelijk akkoord met een verhoogde bijdrage aan de regionale projecten van Noord-Nederland. Er zijn bij deze gesprekken geen andere belanghebbenden in beeld geweest. Het gesprek tussen de Commissie en de Rijksoverheid betrof ook specifiek de subsidiebijdrage aan Noord-Nederland. De provincies, samenwerkend in het SNN, hebben in deze case informeel contact gezocht met de Commissie. Via deze informele contacten is het gelukt om de Commissie in te zetten als hulpbron in de gesprekken met de Rijksoverheid. Er is daarmee een plausibel causaal mechanisme op basis waarvan het behaalde resultaat tot stand kan zijn gekomen.

Daarnaast zijn er geen aanwijzingen voor een mogelijke alternatieve verklaring van de behaalde doelbereiking.

Case 3 - Emissierechten

De case Emissierechten laat een beeld zien dat vergelijkbaar is met de case Luchtkwaliteit. De doelbereiking die is behaald in deze case (deels gratis verstrekking van emissierechten) is een resultaat geweest op basis van een besluit in de Raad. Ook hier is door de provincies gebruikgemaakt van de mogelijkheid om deel te nemen aan een internationaal samenwerkingsverband (de alliantie). Deze alliantie heeft invloedspogingen ondernomen richting Commissie en EP. Het is niet uit te sluiten dat de invloed van de buitenlandse grote regio's en het bedrijfsleven ook ministers hebben bereikt waardoor er invloed is geweest op het stemgedrag van deze ministers in de Raad. Het is op basis van de beschikbare informatie echter niet mogelijk om het causale mechanisme aan te tonen tussen deze invloedspogingen en de doelbereiking (contacten met ministers en de inzet van deze nationale vertegenwoordigers in de raad die zich vervolgens sterk maken voor deze zaak).

Case 4 - Grensoverstijgende Samenwerking

In de case Grensoverstijgende Samenwerking is het verband tussen de invloedspogingen en het bereikte resultaat duidelijk. De betrokken regio's hebben hun doel gehaald door het verkrijgen van de positie van adviseur/expert van de Commissie om zo mee te schrijven aan het wetsvoorstel. Via voorbereidende invloedspogingen, gericht op het aangaan van samenwerking, is uiteindelijk met het Directoraat Generaal Regio informeel contact geweest over de voorstellen van de regio's ten aanzien van het verruimen van de subsidievoorwaarden. Uit het feit dat men heeft meegeschreven aan het wetsvoorstel kan worden afgeleid dat dit contact met het DG Regio heeft geleid tot het daadwerkelijk verkrijgen van de positie van adviseur/expert voor de Commissie. Er is daarmee ook in deze case een plausibel causaal mechanisme te herkennen die het resultaat tot stand heeft doen komen. Daarnaast zijn er geen aanwijzingen voor een alternatieve verklaring voor het behaalde resultaat.

Algemene conclusies

In het onderzoek levert het zogenaamde *problem of the many hands* een beperking op. Als meerdere actoren op hun eigen wijze een bijdrage leveren aan het resultaat dat als collectief is behaald, dan is het lastig (zo niet onmogelijk) om de doelbereiking toe te wijzen aan bepaalde specifieke actoren. Deze beperking komt met name naar voren bij het analyseren van de invloedspogingen die zijn gericht op

het EP en de Raad. Richting het EP en de ministers die gezamenlijk de Raad vormen zijn er vele invloedslijnen actief. Niet alleen vanuit de provincies en hun samenwerkingspartners zelf, maar ook vanuit andere actoren met andere belangen. Daarnaast worden veelal invloedspogingen gericht op het EP uitgevoerd in samenwerkingsverbanden. In dergelijke samenwerkingsverbanden zijn vaak regio's vanuit meerdere lidstaten actief. Binnen deze samenwerkingsverbanden is het niet mogelijk om te herleiden welke invloedspoging van specifieke actoren welke exact effect heeft gehad.

Het vaststellen van causale mechanismen tussen invloedspoging en doelbereiking kan wel in aannemelijk mate worden gedaan bij invloedspogingen die zijn gericht op de Commissie. Dergelijke invloedspogingen bevinden zich vaak aan het begin van het besluitvormingsproces. Er zijn dan minder invloedslijnen actief. Ook van belang is dat de invloedspogingen gericht op de Commissie die in de cases zijn aangetroffen, vaak zijn uitgevoerd door een afzonderlijke actor of een relatief klein samenwerkingsverband. Bijvoorbeeld in de case Structuurfondsen waar het SNN zonder verdere samenwerking het gesprek aangaat met de Commissie over de toegekende subsidiebijdrage. Een besluit van de Commissie over het aanpassen van die bijdrage is dan aannemelijk te koppelen aan de inzet van het SNN. Andere actoren waren niet actief ten aanzien van de bijdrage en zonder de inzet van het SNN was er geen aanleiding geweest om de toegekende bijdrage aan te passen.

Met deze methodologische beschouwing in gedachten is de conclusie (de vier cases overziend) dat de relatie tussen invloedspogingen en doelbereiking aannemelijk is in de gevallen waarbij de Commissie is betrokken. Enerzijds in de situatie waarbij de Commissie als hulpbron wordt ingezet om de Rijksoverheid te beïnvloeden en anderzijds vanuit hun rol als initiator van wetsvoorstellen. Het beïnvloeden van de Commissie wordt theoretisch vaak als effectief gezien omdat het dan gaat om het kunnen uitoefenen van invloed vroeg in het proces (Bruijn & Ten Heuvelhof, 2008, pp. 88-89). Uit de cases blijkt echter dat het beïnvloeden van de Commissie ook effectief kan zijn aan het eind van het proces. De positie van de Commissie is hierbij doorslaggevend. De invloed die de Commissie dan heeft is aan het eind van de procedure wordt niet uitgeoefend vanuit het initiatiefrecht, maar vanuit de rol van 'hogere overheid' ten opzichte van de nationale overheid.

Het hebben van formele toegang leidt niet vanzelfsprekend tot invloed. De situaties waarin provincies formele toegang hadden tot action arena's beperken zich tot arena's waarin de Commissie en de nationale overheid optraden als beslissers. De formele toegang leidt in die arena's tot de positie van adviseur. Alleen in de case Grensoverstijgende Samenwerking leidt het gegeven advies ook tot tekstvoorstellen voor wetgeving. Ten aanzien van de formele toegang tot de

ationale overheid is er geen informatie gevonden die aangeeft dat er via die invloedslijn doelbereiking plaatsvindt. Doelbereiking door formele toegang is op basis van de vier cases alleen aanwezig als de rol die is verkregen door die toegang in de arena, is gekoppeld aan een procedurele reikwijdteregel die ervoor zorgt dat het advies een zwaardere status krijgt in de procedure.

Samenwerking met de nationale overheid vindt plaats in de vorm van een Interbestuurlijk Dossierteam (IBD). In het IBD werken de provincies samen met het betrokken ministerie. In de cases is geen samenwerking met de nationale overheid aangetroffen los van dit IBD. Het gezamenlijk handelen binnen Nederland in het IBD levert slagkracht op omdat daarmee voor de provincies informatie en een uitgebreider Brussels netwerk beschikbaar komt vanwege de betrokkenheid van het ministerie. De effectiviteit wordt minder groot als de fragmentatie van de nationale overheid een rol gaat spelen. Als de minister als vertegenwoordiger van Nederland in de Raad een ander standpunt is toegedaan dan de ministeriële vertegenwoordiging in het IBD, dan zal de samenwerking in het IBD minder doorwerken in de uitkomsten van het besluitvormingsproces.

De koepelorganisatie van de provincies, het Interprovinciaal Overleg (IPO), fungeert als de gesprekspartner met de nationale overheid als het gaat om het gezamenlijk beoordelen van Europese wetsvoorstellen. Het IPO vertegenwoordigt in die rol alle Nederlandse provincies in de gesprekken met het Rijk. Als het gaat om het beïnvloeden van het wetgevingsproces in Brussel is het niet vanzelfsprekend dat dat ook door het IPO wordt gedaan. Vanuit de samenwerking binnen het HNP is wel de grondhouding om, vanuit het IPO, te handelen namens alle twaalf provincies. Maar in de praktijk is het mogelijk dat de belangen waar het om gaat niet alle provincies raken. De samenwerking tussen de Nederlandse provincies komt dan voornamelijk naar voren in de vorm van samenwerking binnen de eigen regio, zoals bijvoorbeeld het gezamenlijk handelen van de drie noordelijke provincies in het samenwerkingsverband SNN. Ook andere regio's kennen een dergelijke samenwerking (Oost, Zuid en Randstad) die zowel binnen Nederland georganiseerd is als ook in Brussel (in het HNP). Als provincies hun invloedspoging kunnen inzetten vanuit deze samenwerkingsverbanden dan hebben zij, ook los van het IPO, het voordeel van enerzijds het kunnen inzetten van de capaciteit in Brussel vanuit het HNP en anderzijds het hebben van een informatiebasis in Nederland.

Samenwerking met buitenlandse regio's heeft tot voordeel dat gebruikgemaakt kan worden van de machtsposities die deze regio's hebben met betrekking tot hun eigen nationale overheid (bijvoorbeeld de invloed die grote Duitse regio's hebben ten opzichte van de nationale overheid). De effectiviteit van dergelijke samenwerkingsverbanden wordt voornamelijk bepaald door de directere

invloedslijnen die dergelijke decentrale bestuurders hebben richting leden van het EP en hun nationale minister in de Raad. Het is aannemelijk dat de grootte van het samenwerkingsverband ook van invloed is op de effectiviteit. Samenwerken met een regio als Nordrhein-Westfalen komt neer op samenwerken met een regio die 18 miljoen inwoners vertegenwoordigt. De Europese instellingen kunnen zich het niet veroorloven blind te zijn voor de belangen van dergelijke grote regio's (zie ook paragraaf 1.2.2). Als ook het bedrijfsleven zich bij de interregionale samenwerking voegt (zoals het geval is in de case Emissierechten) dan wordt nog extra gewicht gegeven aan de samenwerking.

De mogelijkheden voor provincies om samen te werken zijn veelzijdig. Er kunnen coalities worden gevormd binnen Nederland (binnen de regio, landsbreed via het IPO, meer gerichte samenwerking met afzonderlijke provincies). Maar ook internationale samenwerking is geen uitzondering, zoals uit de cases blijkt. In de case Structuurfondsen wordt zelfs gezamenlijk met de Commissie opgetrokken om de nationale overheid ervan te overtuigen een toegekend subsidiebedrag te verhogen. Provincies staan voor het maken van keuzes met wie zij willen samenwerken. Daarbij is het geen vanzelfsprekendheid dat men samenwerkt met de nationale overheid. Het versterken van de relaties tussen Rijk en provincies kan leiden tot een sterkere positie van de provincies (Mastenbroek, Zwaan & Liefverink, 2013). Maar de vraag daarbij is of de Rijksoverheid belang heeft bij een sterkere provinciale invloed op de Europese dossiers. Het *Actieplan Europa en Decentrale Overheden* lijkt erop gericht te zijn om het primaat van de nationale overheid ten aanzien van Europese wetgeving te versterken.

Ook van invloed op de slagkracht van de samenwerking is de gefragmenteerde structuur van de Nederlandse nationale overheid. Provincies zullen binnen die structuur voornamelijk te maken hebben met de ministeries. Maar ministeries bepalen niet solistisch het rijksstandpunt, zoals ook beschreven is in de case Luchtkwaliteit (hoofdstuk 4). Samenwerken met het ministerie behelst in een dergelijke situatie ook het vergroten van de complexiteit van het samenwerkingsverband. Het is de vraag in hoeverre samenwerking tussen Rijk en provincies dan een meerwaarde heeft. Gezamenlijk optrekken is alleen effectief als men een gedeeld belang heeft en de complexiteit van de samenwerking niet belemmerend werkt voor het inzetten van het collectief aan hulpbronnen, zie ook: Berardo (2009).

Provincies zullen zich de vraag moeten stellen in hoeverre de samenwerking met de Rijksoverheid bijdraagt aan het vergroten van hun slagkracht in Europa. Een bredere samenwerking leidt niet noodzakelijkerwijs tot een vergroting van de slagkracht. Provincies staan voor de afweging: samenwerken met de nationale

overheid met daarbij een toename van de complexiteit of het aangaan van andere samenwerkingsverbanden. De Europese Unie als vierde overheidslaag zorgt daarbij voor een extra dynamiek. Keating en Hooghe beschrijven deze dynamiek en merken daarbij op dat de Europese integratie zorgt voor regionale kansen om de nationale hiërarchie onder druk te zetten via contacten met Europese instellingen (Keating & Hooghe, 2006, p. 272). Daarbij geven zij in hun analyse wel de nuancering aan dat het belangrijkste invloedskanaal voor regio's de nationale overheid is. Beredeneerd wordt dat het hebben van invloed in Brussel vaak afhankelijk is van het hebben van de steun van de nationale overheid. Keating en Hooghe stellen dat *Regional lobbies are rarely powerful on their own in Brussels. Where they can work with a national government, they can achieve more.* (Keating & Hooghe, 2006, p. 276)

De cases Structuurfondsen en Grensoverstijgende Samenwerking laten zien dat er uitzonderingen mogelijk zijn als het gaat om de regionale afhankelijkheid van de nationale overheid. In de case Structuurfondsen is er juist sprake van een meningsverschil met de nationale overheid. In de case Grensoverstijgende Samenwerking wordt het doel bereikt in rechtstreekse interactie tussen regionale spelers en de Europese Commissie.

De case Luchtkwaliteit geeft weer een andere invalshoek. Er wordt in die case wel samengewerkt met het ministerie op basis van een gedeeld belang, maar is het de staatssecretaris die met een ander standpunt het Rijk vertegenwoordigt. Dit voorbeeld laat zien dat samenwerken met de Rijksoverheid meer vereist dan alleen samenwerken met een ministerie. Provincies hebben te maken met enerzijds de meerwaarde van samenwerken met de nationale overheid en anderzijds met de versnippering van het Rijk in ministeries die niet solistisch namens het Rijk kunnen handelen. De interne structuur en intergouvernementele verhoudingen binnen Nederland zijn daarmee van invloed op de mogelijkheden die provincies hebben om samen met de nationale overheid hun doelen na te streven. Zoals Keating en Hooghe constateren kan samenwerking met de nationale overheid van groot belang zijn. Dit blijkt ook uit de case Luchtkwaliteit waar de samenwerking in het Interbestuurlijk Dossierteam zorgt voor het ook voor de provincie beschikbaar komen van het nationale netwerk in Brussel. Maar de cases geven ook aan dat in de Europese Unie van nu het samenwerken met andere (buitenlandse) regio's en bedrijven van groter belang kunnen zijn. Het is aan de provincies om binnen de keuzeruimte die zij hebben de meest effectieve samenwerkingsrelaties te kiezen.

Provincies hebben in dat opzicht al belangrijke stappen gezet in hun aanpassing aan de Europese factor. De meeste provincies maken deel uit van internationale netwerken en nemen deel aan internationale projecten. Ze bevinden zich daarmee op een hoog niveau van *europeanisatie*. Dat wil zeggen: ze zijn in hun beleid en organisatiestructuur in hoge mate aangepast aan het beleid, de procedures en de regels binnen het Europese systeem van governance (Reynaert, Steyvers & Van Bever, 2009, p. 8). Green Cowles, Caporas en Risse hebben in hun onderzoek gekeken naar de dynamiek die hierdoor ontstaat binnen nationale staten. Zij concluderen daarbij dat de inmenging van de EU zorgt voor druk op de nationale structuren. De mismatch van de nationale structuren met de Europese Unie zorgt voor een beweging op nationaal niveau waarbij met zich probeert aan te passen aan de veranderende omgeving (Cowles, Caporas, & Risse, 2001, p. 223).

De aanpassingen zijn dan ook zichtbaar: de noordelijke provincies zijn samen gaan werken binnen het SNN en men heeft los van de Rijksoverheid toegang verkregen tot de Commissie. Het behaalde succes binnen dit dossier is niet alleen het gevolg van op het juiste moment en op de juiste plaats insteken in het proces. Het is ook een gevolg van de veranderingen die de onderlinge verhoudingen tussen Rijk en provincie de afgelopen decennia hebben ondergaan. Binnen de context van *europeanisatie* is het niet vanzelfsprekend dat de klassieke invloedsverhoudingen tussen nationale overheid en provincies in stand blijven.

8.3 Tot slot

Met dit onderzoek is een verdiepingsslag gemaakt en gedetailleerd gekeken naar de invloedsposingen van provincies in het Europese speelveld. Voor provincies is een dergelijke verdiepingsslag van belang. De Europese Unie blijft zich voortdurend ontwikkelen. Zowel op het gebied van inhoudelijke thema's als ook op het gebied van de interbestuurlijke verhoudingen. Het effectief beïnvloeden van een dergelijk dynamische omgeving vereist het steeds opnieuw bepalen van de strategie. Dit proefschrift geeft daarbij geen handleiding voor wat werkt en wat niet. Het onderzoek geeft wel inzicht in de onderliggende condities die mede bepalend zijn voor de kans op succes bij het uitvoeren van een invloedsposiging. En daarmee levert het onderzoek een bijdrage aan het inzicht voor provincies ten aanzien van de keuzes die zij kunnen maken binnen de context van *venue shopping*. De analyse die aan de hand van deze condities is gemaakt levert ook een verdiepingsslag op ten aanzien van bestaande wetenschappelijke onderzoeken. Niet alleen is meer specifiek gekeken naar condities die de uitkomst mede bepalen, maar ook naar de relatie tussen het optreden van deze condities en de behaalde mate van doelbereiking. De gebruikte methode maakt het mogelijk om cases onderling te

kunnen vergelijken. Op die manier kunnen patronen in kaart worden gebracht die een verder inzicht opleveren in de relatie tussen de aanwezigheid van bepaalde condities, de strategische keuzes die zijn gemaakt en de mate van doelbereiking die is gerealiseerd.

Samenvatting Nederlands

Inleiding

Het zetten van de eerste stappen op weg naar Europese samenwerking was voornamelijk een aangelegenheid op het schaalniveau van nationale staten. Het begrip *regio* komt dan ook niet voor in het oprichtingsverdrag van de Europese Economische Gemeenschap (EEG). Sinds die eerste stappen in de Europese samenwerking is de wereld sterk veranderd. Het Europa van nu is niet meer alleen een aangelegenheid van de lidstaten. Het Europa van de Regio's heeft zijn intrede gedaan. De Europese Unie (EU) geeft daarbij zelf aan dat zij meer is dan het gezamenlijke beleid van de lidstaten en dat het regionaal beleid de concurrentiepositie van Europese economie als geheel versterkt (Europese Unie, 2008). De rol van subnationale overheden is veranderd. Naast de klassieke hiërarchische verhoudingen zijn regio's en steden nu actoren die, op basis van belangen en afhankelijkheden, rechtstreeks het Europese besluitvormingsproces proberen te beïnvloeden. Ze maken daartoe beslissingen over in te zetten hulpbronnen, te gebruiken communicatiekanalen en ze gaan strategische samenwerkingsverbanden aan met andere actoren.

In de literatuur over Europese integratie en Europees bestuur werd aanvankelijk voornamelijk gekeken naar de relatie tussen de EU en de lidstaten, bijvoorbeeld: Bache (2008), Richardson (2006) and Marks & Hooghe (2001). Volgend op het werk van Rhodes (1996, 1997) over governance, was de blik daarbij voornamelijk gericht op de formele relaties in en tussen netwerken. Kjaer (2011) pleit voor een verbreding van het begrip governance door ook te kijken naar de politieke regels die er gelden. Marks & Hooghe (2001) maar ook Bache (2008) sluiten aan bij deze laatste constatering en geven het belang aan van het model dat zij kwalificeren als *Multilevel Governance*. Als het gaat om de wijze waarop provincies hun beïnvloeding organiseren is er beduidend minder onderzoek voorhanden. Een aantal studies gaat wel dieper in op de specifieke rol van regio's en de kanalen die zij gebruiken om invloed uit te oefenen, bijvoorbeeld: Callanan & Tatham (2013), Donas & Beyers (2012), Haverland & Liefverink (2012), Breuer (2011), Marks, Haesly, & Mbaye (2010), Richardson (2006), Rooij (2003), Schobben (2000), Hoetjes (2000), Jones & Keating (1995), Toonen, Raadschelders, & Hendriks (1992) en Toonen & Hesse (1991). Deze studies blijven echter algemeen van aard. Er is een lacune in de kennis over de onderliggende factoren en mechanismen die mede bepalend zijn voor de effectiviteit van subnationale pogingen om het Europese besluitvormingsproces te beïnvloeden. Reynaert, Steyvers en Van Bever (2009) richten zich op de Europeanisering van lokale overheden en merken op dat nader

onderzoek nodig is. We hebben inzicht verworven in het concept van Europeanisering, maar een gedetailleerder analyse van de strategische beslissingen die regio's maken, de hulpbronnen die zij inzetten en de relatie met de mate van doelbereiking die zij behalen, is onderbelicht. In deze studie beogen we in elk geval deels deze in lacune te voorzien door empirisch onderzoek te doen naar het feitelijk verloop van invloedsprocessen. Dit onderzoek is erop gericht een verdere verdiepingsslag aan te brengen binnen de bestaande wetenschappelijk kennis. Getracht wordt om inzicht te krijgen in de invloeds pogingen die provincies, als voorbeelden van regionale spelers, daadwerkelijk ondernemen in de praktijk binnen de context van een Europa van de Regio's. Dit inzicht wordt vervolgens gebruikt om te onderzoeken welke condities de effectiviteit van de subnationale invloeds pogingen beïnvloeden.

De onderzoeksvraag daarbij luidt:

In hoeverre heeft de manier waarop Nederlandse provincies trachten de besluitvorming van de Europese Unie te beïnvloeden effect op de doelbereiking van deze invloeds pogingen?

Het beantwoorden van de onderzoeksvraag vindt plaats in twee stappen. Als eerste stap wordt ingegaan op de keuzes die provincies maken met betrekking tot de invloeds pogingen. Het gaat daarbij om de strategische keuzes binnen de mogelijkheden die provincies hebben in termen van zogenoemde arena's, invloedsmomenten en de keuze van hulpbronnen. De tweede stap gaat in op de vraag wat de doelbereiking van de provincies is geweest en in hoeverre deze doelbereiking samen hangt met de strategische keuzes over het waar, wanneer en hoe invloed uit te oefenen op het besluitvormingsproces.

De context

Belangen en onderlinge afhankelijkheid

De EU en haar regio's onderhouden in toenemende mate directe relaties. Beide organisaties nemen daartoe initiatieven. De EU geeft aan dat het onderhouden van directe relaties met regionale en lokale gemeenschappen noodzakelijk is om problemen op te lossen op Europees schaalniveau (Europese Unie, 2008). Veel subnationale overheden hebben tegenwoordig eigen vertegenwoordigers in Brussel om hun belangen te behartigen (met name op het gebied van subsidies en wetgeving). Directe communicatiekanalen worden op die manier gelegd en onderhouden (bijvoorbeeld door het *Huis van de Nederlandse Provincies*).

De versterking van de directe relatie tussen de EU en de Nederlandse provincies is gebaseerd op de specifieke belangen van beide bestuurslagen. Maar deze belangen

leiden alleen tot daadwerkelijke interactie als men open staat voor de invloedspogingen van de ander. De onderlinge afhankelijkheid tussen EU en de provincies vormt de basis voor de mogelijkheden die provincies hebben om het Europese besluitvormingsproces te beïnvloeden. De EU voert een actief beleid met betrekking tot de betrokkenheid van regionale en lokale overheden bij het besluitvormingsproces. Dit beleid is er op gericht het verschil in welvaart tussen regio's in Europa te verkleinen om zo de solidariteit tussen bevolkingsgroepen te vergroten. Maar er zijn ook meer praktische redenen voor het Europese beleid. Koeppl (2001) geeft aan dat de betrokkenheid van regionale en lokale lobbyisten van belang is voor het vergroten van het draagvlak onder de bevolking ten aanzien van het Europese beleid. De EU zelf initieert deze subnationale betrokkenheid dan ook vaak zelf. Maar ook de implementatie van nieuwe Europese wetgeving speelt een rol. De EU heeft relatief weinig personeel tot haar beschikking en is voor de uitvoering van haar beleid afhankelijk van de lidstaten en de regio's (Reynaert, Steyvers & Van Bever, 2009).

Intergouvernementele verhoudingen

Invloedspogingen kunnen alleen succesvol zijn als de te beïnvloeden actor daadwerkelijk in staat is om te handelen. De wederzijdse afhankelijkheid in combinatie met de beschikbare hulpbronnen vormt de basis voor de mate van invloed die een actor heeft (Bleker & Van den Bremen, 1983). Er is dus een verband tussen de mate van invloed die men heeft op een actor en de afhankelijkheid van diezelfde actor. Invloed uitoefenen is geen eenzijdige handeling. Op deze manier kijken naar macht en invloed behelst het kijken naar interacties tussen actoren die beschikken over hun eigen belangen en hulpbronnen. In deze context kijkt dit onderzoek naar de *governance arena's* waarbinnen het Europese beleid wordt gemaakt en geïmplementeerd.

Governance studies laten zien dat de nationale overheid daarbij niet noodzakelijkerwijs een coördinerende rol vervult tussen de EU en de regio's (Marks and Hooghe, 2001). Het speelveld bestaat uit verschillende netwerken, overheidslagen, private organisaties en belangengroeperingen. Deze handelen allen op basis van hun eigen hulpbronnen en (indien van toepassing) autonome macht. Het is daarbij niet vanzelfsprekend dat provincies hun invloedspogingen richting de EU organiseren onder supervisie van de nationale overheid. Provincies kiezen welke hulpbronnen zij aanwenden, op welk moment zij dat doen, op wie zij hun invloed richten en met wie zij daartoe strategische samenwerking aangaan. De doelbereiking die wordt behaald hangt af van de keuzes die provincies maken ten aanzien van deze strategische parameters.

Venue shopping

Om het besluitvormingsproces van de EU te beïnvloeden moeten provincies handelen in zowel een multi-level als ook een multi-actor omgeving. Invloed uitoefenen komt neer op het handelen op het juiste moment, op de juiste plaats en met de juiste hulpbronnen. Het proces van het maken van dergelijke strategische keuzes in governance netwerken wordt door Baumgartner & Jones (1993) beschreven onder de term *venue shopping*. Coen (2007b) geeft aan dat: '*Venue shopping is by its nature a dynamic perspective on lobbying.*' De toename van het aantal actoren in de Europese arena leidt tot een toename van het aantal handelingsmogelijkheden (venues). Een aantal studies gaat dieper in op de specifieke keuzes die men kan maken ten aanzien van venues (Beyer & Kerremans, 2012; Breuer, 2011; Van Schendelen, 2010; Coen, 2007b; Marks & Hooghe, 2001). Of men daadwerkelijk de gestelde doelen bereikt en welke factoren daarin mede bepalend zijn geweest blijven nog onbeantwoorde vragen. Voorliggend onderzoek beoogt daar meer inzicht in te geven en zo een aanvulling te zijn op de bestaande kennis.

Theoretisch raamwerk

Om dit inzicht te kunnen geven is het nodig om het krachtenveld en de interactiepatronen van de betrokken actoren in kaart te brengen. De gegeven context van venue shopping is daarbij het uitgangspunt. Provincies maken keuzes ten aanzien van wanneer, hoe en met wie ze handelen. Deze keuzes bepalen in gezamenlijkheid de uiteindelijke doelbereiking die wordt gerealiseerd

Voor deze verdere analyse vormt het theoretische raamwerk van Ostrom, Gardner and Walker (2006) een geschikt uitgangspunt. Zij hebben situaties onderzocht waarin actoren binnen hun mogelijkheden kiezen welke actie ze ondernemen om een gewenste uitkomst te realiseren in het krachtenveld waarin zij zich bevinden. In dit kader introduceren zij het begrip *action arena's*. Een action arena wordt daarbij beschreven als '*a conceptual unit ... that is subsequently the focus of analysis, prediction and explanation of behaviour and outcomes within fixed constraints.*' (Ostrom & Gardner, 2006).

Een action arena bestaat uit:

1. Een *action situation*: waarin actoren in bepaalde posities, binnen hun mogelijkheden, kiezen welke actie te ondernemen om een bepaalde uitkomst te realiseren;
2. *Deelnemende actoren*: met bepaalde voorkeuren en toegang tot informatie en hulpbronnen en met bepaalde capaciteiten om die informatie te verwerken en de hulpbronnen in te zetten.

Ostrom identificeert drie eigenschappen die bepalend zijn voor de wijze waarop actoren (met hun eigen kennis en vaardigheden) handelen. Daarnaast zijn deze eigenschappen bepalend voor de wijze waarop dit handelen uiteindelijk leidt tot een bepaald resultaat. Het gaat hierbij om de volgende drie soorten eigenschappen:

1. Formele regels.

Door Ostrom *regels* genoemd. Regels zijn voorschriften die definiëren welke acties noodzakelijk, verboden of toegestaan zijn. De regels zijn specifiek van toepassing voor een bepaalde action arena. Regels bepalen wie toegang hebben tot de arena, welke posities er zijn en welke bevoegdheden daarbij horen. Regels bepalen ook of de interactie tussen actoren volgens bepaalde afspraken moet verlopen beïnvloeden hoe bij besluitvorming wordt gehandeld. Bij de regels die gelden horen ook de sancties die gelden als er niet volgens de regels wordt gehandeld.

Ostrom maakt vervolgens een onderscheid tussen formele en informele regels. Formele regels vinden hun neerslag in het geschreven woord, bijvoorbeeld in verdragsartikelen. Informele regels zijn niet schriftelijk vastgelegd. Deze regels vinden hun neerslag in het collectieve (rechts)bewustzijn van de actoren en hebben, ondanks dat ze niet zijn vastgelegd, wel gelding binnen een bepaalde gemeenschap. We beschouwen daarom deze informele regels als een belangrijk aspect van wat Ostrom aanduidt als eigenschappen van de gemeenschap. In de volgende paragraaf (het tweede type eigenschap) wordt hier nader op ingegaan.

2. Informele regels (normen en waarden gemeenschap)

Deze eigenschappen betreffen de normen en waarden die gelden in de action arena en die hun neerslag vinden in de vorm van informele regels. De term cultuur is vaak gebruikt in dit opzicht. Deze cultuur kan bij Ostrom allerlei subjectieve opvattingen en oriëntaties betreffen, bijvoorbeeld het onderlinge vertrouwen tussen actoren of persoonlijke voorkeuren voor bepaalde beleidsthema's. Binnen de analyse van dit onderzoek is de focus echter gericht op de informele regels als onderdeel van deze cultuur. Deze informele regels kunnen inhoudelijk betrekking hebben op alle onderdelen waar ook formele regels over gaan.

In haar analysekader onderscheidt Ostrom vervolgens de eigenschappen van de fysieke wereld:

3. Fysieke eigenschappen

De fysieke eigenschappen hebben met name betrekking op het type vraagstuk dat voorligt. De aard van het vraagstuk bepaalt of er bepaalde procedures van toepassing zijn, welke actoren een formele rol hebben in dat proces, de fysieke locatie waar de action situation plaatsvindt, welke actoren belanghebbend zijn bij het vraagstuk en hoeveel informatie en hulpbronnen die actoren tot hun beschikking hebben. van actoren. Niet alleen het type vraagstuk zelf is van belang maar ook fysieke eigenschappen die inwerken op het proces spelen een rol. Zo kan bijvoorbeeld een niet voorziene, toevallig optredende omstandigheid van invloed zijn op het verlopen van de action situation.

Met deze structuur in gedachten rijst de vraag welke conceptuele eenheden (action arena's) we kunnen identificeren in het invloedsproces dat centraal staat in dit onderzoek. Om die vraag te kunnen beantwoorden is het nodig om terug te gaan naar de essentie van het onderzochte invloedsproces: de pogingen van Nederlandse provincies om al dan niet met succes de EU-besluitvorming te beïnvloeden. Een gesteld hoofddoel, voorafgaand aan het starten van een invloeds poging, is er op gericht om uiteindelijk in het formele besluitvormingsproces succesvol bereikt te worden. Een door een provincie tevoren gesteld hoofddoel kan slechts worden bereikt als in één of meer van de deelprocessen die de besluitvormingsprocedure bevat succesvol invloeds pogingen zijn ondernomen. De verschillende stappen die onderscheiden kunnen worden in het formele besluitvormingsproces zijn hiermee te identificeren als action arena's. De procedurestappen vormen de kleinst mogelijke eenheden in een invloedsproces die voldoen aan de structureisen die Ostrom stelt aan action arena's (zie paragraaf 2.7 voor het schematische overzicht van de action arena's).

Te onderzoeken condities

De beschreven context van venue shopping legt de (exogene) factoren vast die bepalen welke keuzeruimte er voor de provincies beschikbaar is en welke mogelijkheden men heeft om zich te manifesteren als deelnemende actor in een action situation. De vraagpunten die de handelingsmogelijkheden bepalen zijn:

- *Waar te handelen?* Betreft het hebben van toegang (de beschikbaarheid van action arena's);

- *Wanneer te handelen?* Betreft de hulpbron tijd en de beperkingen die ten aanzien van mogelijke invloedsmomenten in de tijd gelden binnen de procedure.
- *Hoe te handdelen?* Betreft de aanwezigheid van fysiek, sociaal en menselijk kapitaal. Ook het kunnen handelen in samenwerking met andere actoren maakt hier deel van uit.

De exogene factoren zoals hiervoor beschreven hebben betrekking op de aanwezigheid van action arena's en de mogelijkheden die deze action arena's bieden om invloed uit te oefenen. Het begrippenkader van Ostrom geeft de theoretische basis om de exogene factoren meer gedetailleerd te kunnen beschrijven. Elke action arena is te beschrijven aan de hand van de volgende kenmerken:

- Formele regels
- Informele regels
- Fysieke eigenschappen

Door de exogene factoren meer gedetailleerd te beschrijven aan de hand van de kenmerken van action arena's ontstaat een overzicht van condities die van invloed zijn op de manifestatie van de exogene factoren. Met het begrip condities wordt hier bedoeld: de verzameling van factoren die, geredeneerd binnen de kaders van het onderliggende theoretische model, de kans op doelbereiking vergroot of verkleint.

		A	B	C
		Formele regels	Informele regels	Fysieke eigenschappen
1	De beschikbaarheid van action arena's (waar te handelen?)	Formele toegang <i>Positieregels</i> <i>Grensregels</i>	Informele toegang	Het type vraagstuk dat voorligt en aan het proces gerelateerde fysieke eigenschappen
2	De beschikbaarheid van invloedsmomenten binnen de action arena (wanneer te handelen?)	Formele invloedsmomenten <i>Reikwijdteregels (procedureel)</i>	Informele invloedsmomenten	Beschikbaarheid hulpbron tijd; Vermogen om te handelen binnen de fasering van de besluitvorming en geldende deadlines;
3	De beschikbaarheid van handelingsopties binnen de action arena (hoe te handelen?)	Formele competenties en rechten; Status van de beslissingen; Formele samenwerkingsmogelijkheden <i>Autoriteitsregels</i> <i>Informatieregels</i> <i>Reikwijdteregels (inhoudelijk)</i> <i>Aggregatieregels</i>	Mogelijkheden om informeel te handelen; Informele samenwerkingsmogelijkheden	Beschikbaarheid hulpbronnen fysiek, sociaal en menselijk kapitaal; Gedeelde belangen en afhankelijkheidsrelaties

Onderzoeksmethode

Dit onderzoek richt zich op de strategische van provincies keuzes en hun invloed op het beleids- en besluitvormingsproces dat zich heeft voorgedaan. Het uitvoeren van een dergelijke procesanalyse vereist het analyseren van concrete beleids- en besluitvormingsprocessen (Derksen, 1985). De benodigde gegevens zullen daarom

worden ingewonnen door het uitvoeren van een aantal casestudies. Het overzicht met de te onderzoeken condities is daarbij leidend.

Bij het selecteren van de cases zijn er drie eisen die worden gesteld aan de cases. Een eerste eis is dat ze betrekking moeten hebben op door één of meerdere provincies uitgevoerde invloedspogingen waarbij er is gehandeld met een vooraf gesteld te behalen doel. Een tweede eis waar de cases aan moeten voldoen is dat het invloedspogingen betreft die gericht zijn op besluitvorming die onderhevig is aan de zogenoemde *gewone wetgevingsprocedure* binnen de EU. Deze eis zorgt er voor dat de cases onderling vergeleken kunnen worden op basis van de aanwezige action arena's.

Een laatste eis die aan de cases wordt gesteld is de aanwezigheid van variëteit in het licht van de externe geldigheid.

Om cases te selecteren die voldoende mate van elkaar verschillen, maar wel voldoen aan de eerste twee eisen, kan worden teruggevallen op hoofdstuk 1. In dat hoofdstuk is beschreven hoe provincies hun invloedspogingen organiseren binnen de netwerken waar zij zich in bevinden. Het al dan niet gezamenlijk handelen speelt daarin een centrale rol (zie paragraaf 1.3.4). Dit gezamenlijk handelen komt voor in verschillende gradaties. In het ene uiterste geval handelt een provincie solistisch. Een ander uiterste is het handelen van alle provincies gezamenlijk in de koepelorganisatie *Interprovinciaal Overleg* (IPO). Maar ook tussenvarianten zijn mogelijk waarbij een aantal provincies, maar niet alle, er voor kiezen gezamenlijk hun invloedspogingen te ondernemen. Naast het gezamenlijk handelen is ook de mate waarin de belangen worden gedeeld van essentieel belang voor wijze waarop het proces rond een invloedspoging verloopt. In situaties waarbij niet met alle andere provincies wordt samengewerkt maar de anderen neutraal in het proces staan, zal er een andere invloedstrategie nodig zijn dan in gevallen waarbij provincies in dezelfde arena's verschillende doelen nastreven.

Dit leidt tot de keuze om de cases te selecteren op basis variëteit ten aanzien van de volgende twee eisen:

- Variëteit in de mate van gezamenlijk handelen;
- Variëteit in de mate waarin de belangen worden gedeeld.

De volgende vier cases geselecteerd zijn geselecteerd op basis van de twee variëteiteisen.

Dossier Luchtkwaliteit, waarbij alle provincies gezamenlijk handelden in IPO-verband.

De belangen werden wel gedeeld, maar de mate waarin de te beïnvloeden nieuwe wetgeving van impact zou zijn op de provincies verschilde per provincie. Deze case is opgenomen in hoofdstuk 4.

Dossier Structuurfondsen, waarbij drie provincies gezamenlijk optraden met een gedeeld belang, namelijk het verkrijgen van voldoende financiële middelen voor het kunnen uitvoeren van het regionale actieprogramma. De andere provincies kenden andere belangen, ook zij hadden een regionaal actieprogramma en de te verdelen middelen waren beperkt. Deze case is opgenomen in hoofdstuk 5.

Dossier Emissierechten, waarbij er één provincie actief optrad, gesteund door een tweede provincie. De invloedspogingen werden uitgevoerd vanuit de belangen van deze twee provincies. De overige provincies stonden neutraal in dit dossier. Deze case is opgenomen in hoofdstuk 6.

Dossier Grensoverstijgende Samenwerking, waarbij drie provincies gezamenlijk optraden met een gedeeld belang. Een aantal van de overige provincies kenden hetzelfde belang, maar waren niet betrokken bij de invloedspogingen van het SNN. De overige provincies stonden neutraal in dit dossier. Deze case is opgenomen in hoofdstuk 7.

Aan de hand van de schematisering van de wetgevingsprocedure tot een stelsel van action arena's wordt per case het volgende inzichtelijk gemaakt:

- Op welke action arena een invloedspoging is gericht
- Of invloedspogingen voorbereidend zijn geweest op andere invloedspogingen (zoals beschreven in paragraaf 2.5)
- Het moment waarop een invloedspoging is ondernomen in het gehele besluitvormingsproces.

In eerste instantie worden de cases hierbij afzonderlijk beschouwd. Per case wordt bepaald of de ingewonnen informatie licht werpt op de aanwezigheid van de condities. Onderzocht wordt welke van de condities een rol hebben gespeeld en in welke mate dit aannemelijk kan worden gemaakt. Vervolgens komt aan de orde of de aangetroffen condities verklarend zijn voor het behaalde resultaat bij de ondernomen invloedspogingen. Gepoogd wordt om de informatie over de condities te koppelen aan de strategische keuzes. Op die manier ontstaat niet

alleen een beeld van de condities die het resultaat hebben bepaald maar wordt ook, binnen de mogelijkheden die de ingewonnen informatie toelaat, inzichtelijk gemaakt in hoeverre het optreden van de provincies heeft geleid tot het zich manifesteren van de condities. Elke case wordt op dezelfde manier beschreven. Deze uniformiteit in het uitvoeren en beschrijven van de casestudies maakt het mogelijk om de cases in samenhang te beschouwen. Van belang daarbij is of er patronen zijn te herkennen als alle cases op een rij worden gezet. Aan de hand van de conclusies per case en de eventueel gevonden patronen binnen het geheel aan cases wordt het antwoord geformuleerd op de onderzoeksvraag.

Belangrijkste conclusies

Met betrekking tot de toegang die de provincies zoeken bij invloedsposingen is er geen uniform patroon volgens welke het beïnvloedingsproces zich voltrekt. De vier cases laten zien dat veel arena's worden benut maar dat de keuze van de arena's via welke men zich toegang verschaft tot de besluitvorming verschilt per case.

Wat opvalt is dat in de cases waarin de provincie participeert in een breed samenwerkingsverband (case Luchtkwaliteit en case Emissiehandel) er sprake is van inzet op relatief veel arena's. Via de samenwerkingsverbanden wordt toegang gezocht tot de Europese Commissie (Commissie), Europees Parlement (EP), Raad van de Europese Unie (Raad) en de nationale overheid. In de cases waar provincies specifiek hun eigen doel nastreven richt zich het verkrijgen van toegang met name op de Commissie en de Rijksoverheid (case Structuurfondsen en case grensoverstijgende samenwerking).

De arena *advies door Comité van de Regio's (CvdR) / Economisch en Sociaal Comité (ESC)* komt alleen de case Luchtkwaliteit naar voren. Gelet op het doel van met name de CvdR is deze beperkte rol opvallend. In de betreffende case was er met de betrokkenheid van een gedeputeerde, die tevens rapporteur was bij het CvdR, een duidelijke aanleiding die heeft geleid tot het benutten van deze arena. De toegang berust daarmee op een toevallig aanwezige fysieke omstandigheid. Ondanks dat het een toevallige fysieke omstandigheid betreft is dit een belangrijke constatering: door het inzetten op sleutelposities kan immers de kans worden vergroot dat een dergelijke positie leidt tot toegang tot een arena in de besluitvormingsprocedure.

Als het gaat om de factor tijd dan is de conclusie dat zowel de formele als de informele regels niet belemmerend zijn om tijdig te kunnen handelen. Binnen de fasering en deadlines die gelden zijn provincies in staat om tijdig invloedsposingen te ondernemen. Maar ook de omgangsvormen binnen de arena's belemmeren de provincies niet om tijdig hun invloedsparing te ondernemen. Provincies hebben in

alle cases het vermogen om hun hulpbronnen aan te wenden op de door hen juist geachte momenten.

Meer gedetailleerd gekeken naar de planning van invloedspogingen in de tijd zijn er, binnen de context van venue shopping, twee aspecten te onderkennen:

1. de keuze om vroeg dan wel laat in het proces actief te worden;
2. de keuze om de kans op succes bij een invloedspoging te vergroten door voorafgaand aan die invloedspogingen voorbereidende activiteiten te ontplooiën.

Ten aanzien van aspect 1 duiden De Bruijn & Ten Heuvelhof (2008) op een dilemma: vroeg in het proces kan men meer invloed uitoefenen, maar de doelen zijn minder concreet en toegang krijgen lastiger. Er zijn dan nog weinig actoren betrokken. Later in het proces kan men gericht reageren op meer concrete voorstellen. Maar de invloed is minder effectief. Er ligt later in de procedure meer vast en er zijn dan ook meer actoren actief met elk hun eigen standpunten en invloedspogingen.

In de case Grensoverstijgende Samenwerking komt een bewuste keuze naar voren om zo vroeg mogelijk in het proces invloed uit te oefenen. En door de Commissie ingehuurd als experts kon men uiteindelijk aan het begin van het wetgevingsproces een bijdrage leveren aan het opstellen van het wetsvoorstel. Uit de case Structuurfondsen blijkt dat soms juist de meeste mogelijkheden om invloed uit te oefenen aan het eind van het proces liggen. Door de procedure even op zijn beloop te laten en het uiteindelijke besluit te gebruiken als drukmiddel bij de Commissie slaagt het SNN er in om meer subsidie (bij de nationale overheid) voor haar programma te krijgen. Het feit dat de Commissie in deze case ook aan het eind van de procedure over een machtspositie beschikt ten opzichte van de nationale overheid maakt het dilemma ten aanzien van de timing genuanceerder: van belang is niet alleen het moment van handelen. De kans op een succesvolle invloedspoging wordt naast het moment van beïnvloeden mede bepaald door de machtspositie van de te beïnvloeden actor op dat moment. Dit hangt ook samen met het type van besluit dat voorligt: in het ene geval gaat het om het beïnvloeden van een Europees wetsvoorstel, in het andere geval wil men een uitvoeringsbeslissing aan het einde van het traject beïnvloeden.

Aspect 2 gaat in op het uitvoeren van invloedspogingen met als doel de kans op succes van een navolgende invloedspogingen te vergroten. Het uitvoeren van dergelijke voorbereidende invloedspogingen duidt er op dat een actor gebruik maakt van een strategische planning in de tijd. Uit de cases blijkt dat deze

voorbereidende activiteiten een grote rol spelen. De voorbereidende activiteiten bevinden zich voornamelijk op het terrein van het aangaan van samenwerking.

Toegang tot arena's wordt gezocht via zowel formele als informele weg. Kijkend naar deze vormen van toegang valt op dat deze voornamelijk plaatsvinden in de volgende vorm:

1. formele toegang op uitnodiging van de Commissie;
2. formele toegang op uitnodiging van de nationale overheid;
3. informele toegang verkregen bij het EP.

Ad.1: Provincies hebben vanuit de procedure geen standaard formele rechten en competenties in de arena's *voorbereiding en voorstel Commissie* en *Gewijzigd voorstel Commissie*. Om formele toegang te krijgen is men dan afhankelijk van het krijgen van een uitnodiging. Een dergelijke uitnodiging zal worden gedaan op basis van een gedeeld belang of een afhankelijkheidsrelatie. De reikwijdteregel die hier de zwaarte van het advies bepaald in relatie tot het verder te doorlopen proces is in dit geval bepalend voor de invloed die kan worden uitgeoefend vanuit de adviseursrol.

Ad.2: De adviseursrol van de provincies richting de Rijksoverheid komt voort uit de grondhouding van de overheidslagen om gezamenlijk op te treden op het gebied van de uitvoering van Europees beleid. Deze informele grondhouding heeft een formeel karakter gekregen in het Actieplan Europa en Decentrale Overheden. Er is daarmee sprake van een formele adviesrol van de provincies, vertegenwoordigd door het IPO. De Rijksoverheid krijgt via de koepelorganisatie IPO een advies namens de provincies. Het Rijk zal moeten beslissen in hoeverre zij het decentrale advies overneemt in haar eigen standpunt.

Ad.3: De provincies kennen binnen de procedure geen formele invloedslijn naar het EP maar weten op informele wijze het parlement te vinden. De informele invloedspogingen zijn voornamelijk gericht op het beïnvloeden van het stemgedrag van de Europarlementariërs. De invloedspogingen wordt veelal kracht bijgezet door het aangaan van samenwerking met andere overheden of strategische partners (bijvoorbeeld koepelorganisaties). Door gesprekken aan te gaan en position papers toe te sturen wordt geprobeerd de Parlementariërs te overtuigen. Het gaat hier om beïnvloeding die zich kenmerkt door informatieoverdracht door actoren die coalities hebben gesloten op basis van gemeenschappelijke belangen.

De hulpbron *samenwerking* is de meest ingezette hulpbron en komt in elke case naar voren. De samenwerking met andere actoren is gebaseerd op het hebben van een gemeenschappelijk belang of een afhankelijkheidsrelatie.

De cases overziend treffen we samenwerking aan met de volgende actoren:

1. Nederlandse nationale overheid;
2. Nederlandse provincies;
3. buitenlandse regionale overheden;
4. het bedrijfsleven.

Ad.1: Samenwerking met de nationale overheid komt alleen naar voren in de case Luchtkwaliteit. Deze samenwerking vond plaats binnen het Interbestuurlijk Dossierteam (IBD). In het IBD was het betrokken ministerie vertegenwoordigd. Het samenwerken met de nationale overheid moet in dit geval dus worden gezien als samenwerken met het ministerie. Voor het samenwerken met gemeenten geldt ook dat dit alleen naar voren komt in de case Luchtkwaliteit. Ook hier is het IBD de drager van de samenwerking. Een dergelijk dossierteam is blijkbaar een belangrijk instrument om de verschillende overheidslagen bij elkaar te brengen. In de andere cases is de inspanning er juist op gericht om de nationale overheden te overtuigen van de provinciale standpunten.

Ad.2: Het valt op dat er geen invloedspogingen zijn gevonden waarin een provincie solistisch en geheel los van andere provincies handelt. Solistisch handelen ligt ogenschijnlijk niet in de aard van de provincies. Theoretisch kan zelfstandig handelen aan de orde zijn, maar samenwerking is het uitgangspunt, met in de basis de regionale samenwerkingsverbanden in Noord-Nederland, Oost-Nederland, Zuid-Nederland en de Regio Randstad.

Ad.3: De samenwerking met buitenlandse regionale overheden komt prominent naar voren. In de cases *Luchtkwaliteit* en *Emissiehandel* betreft het samenwerkingsverbanden met grote buitenlandse regio's. In deze samenwerkingsverbanden spelen de Nederlandse provincies een beperkte rol en wordt voornamelijk gebruikgemaakt van de invloed die de grote regio's hebben. De samenwerking met de buitenlandse regio's in de case *Grensoverstijgende Samenwerking* kent een ander karakter. Hier draait het niet om het verkrijgen van 'massa' maar is de precieze samenstelling van belang vanuit de wens om specifiek met de betrokken regio's een uitbreiding van de samenwerking mogelijk te maken.

Ad.4: Samenwerking met het bedrijfsleven is alleen terug te vinden in de case *Emissierechten*. Hier trokken de regionale overheden samen op met de industrie die zou worden getroffen door de nieuwe wetgeving. Onduidelijk is de onderliggende reden voor het in deze case betrokken zijn van de bedrijven in vergelijking met de andere cases. In elk van de vier cases zijn belangen voor bedrijven aanwezig (het al dan niet doorgaan van bouwprojecten, subsidies voor regionaal programma, meer mogelijkheden voor grensoverstijgende

samenwerking). Uit de ingewonnen data kan niet worden herleid waarom in de andere cases de particuliere sector prominenter aanwezig was.

In het onderzoek levert het zogenaamde *problem of the many hands* een beperking op. Als meerdere actoren op hun eigen wijze een bijdrage leveren aan het resultaat dat als collectief is behaald, dan is het lastig (zo niet onmogelijk) om de doelbereiking toe te wijzen aan bepaalde specifieke actoren. Deze beperking komt met name naar voren bij het analyseren van de invloedsposingen die zijn gericht op het EP en de Raad. Richting het EP en de ministers die gezamenlijk de Raad vormen zijn er vele invloedslijnen actief. Niet alleen vanuit de provincies en hun samenwerkingspartners zelf, maar ook vanuit andere actoren met andere belangen. Het vaststellen van causale mechanismen tussen invloedsposing en doelbereiking kan wel in aannemelijk mate worden gedaan bij invloedsposingen die zijn gericht op de Commissie. Dergelijke invloedsposingen bevinden zich vaak aan het begin van het besluitvormingsproces. Er zijn dan minder invloedslijnen actief. Ook van belang is dat de invloedsposingen, gericht op de Commissie, die in de cases zijn aangetroffen vaak zijn uitgevoerd door een afzonderlijke actor of een relatief klein samenwerkingsverband.

De relatie tussen invloedsposingen en doelbereiking is aannemelijk in de gevallen waarbij de Commissie is betrokken. Enerzijds in de situatie waarbij de Commissie als hulpbron wordt ingezet om de Rijksoverheid te beïnvloeden en anderzijds vanuit haar rol als initiator van wetsvoorstellen. Het beïnvloeden van de Commissie wordt theoretisch vaak als effectief gezien omdat het dan gaat om het kunnen uitoefenen van invloed vroeg in het proces. Uit de case *Structuurfondsen* blijkt echter dat het beïnvloeden van de Commissie ook effectief kan zijn aan het eind van het proces. De positie van de Commissie is hierbij doorslaggevend.

Het hebben van formele toegang leidt niet vanzelfsprekend tot invloed. De situaties waarin provincies formele toegang hadden tot action arena's beperken zich tot arena's waarin de Commissie of de nationale overheid optraden als beslisser.

Ten aanzien van de formele toegang tot de nationale overheid is er geen informatie gevonden die aangeeft dat er via die invloedslijn doelbereiking plaatsvindt. Doelbereiking door formele toegang is, op basis van de vier cases, alleen aanwezig als de adviseursrol die is verkregen door die toegang in de arena is gekoppeld aan een procedurele reikwijdteregel die er voor zorgt dat het advies een zwaardere status krijgt in de procedure.

Samenwerking met de nationale overheid vindt plaats in de vorm van een Interbestuurlijk Dossierteam (IBD). In het IBD werken de provincies samen met het betrokken ministerie. In de cases is geen samenwerking met de nationale overheid aangetroffen los van dit IBD. Het gezamenlijk handelen binnen Nederland in het IBD levert slagkracht op omdat daarmee voor de provincies informatie en een uitgebreider Brussels netwerk beschikbaar komt vanwege de betrokkenheid van het ministerie. De effectiviteit wordt minder groot als de fragmentatie van de nationale overheid een rol gaat spelen. Als de minister, als vertegenwoordiger van Nederland in de Raad, een ander standpunt is toegedaan dan de ministeriële vertegenwoordiging in het IBD dan zal de samenwerking in het IBD minder doorwerken in de uitkomsten van het besluitvormingsproces.

Samenwerking met buitenlandse regio's heeft tot voordeel dat gebruikgemaakt kan worden van de machtsposities die deze regio's hebben met betrekking tot hun eigen nationale overheid (bijvoorbeeld de invloed die grote Duitse regio's hebben ten opzichte van de nationale overheid). De effectiviteit van dergelijke samenwerkingsverbanden wordt voornamelijk bepaald door de directere invloedslijnen die dergelijke decentrale bestuurders hebben richting leden van het EP en hun nationale minister in de Raad.

De mogelijkheden voor provincies om samen te werken zijn veelzijdig. Er kunnen coalities worden gevormd binnen Nederland (binnen de regio, landsbreed via het IPO, meer gerichte samenwerking met afzonderlijke provincies). Maar ook internationale samenwerking is geen uitzondering, zoals uit de cases blijkt. Het is geen vanzelfsprekendheid dat men samenwerkt met de nationale overheid. Het versterken van de relaties tussen Rijk en provincies kan leiden tot een sterkere positie van de provincies (Mastenbroek, Zwaan, & Liefverink, 2013). Maar de vraag daarbij is of de Rijksoverheid belang heeft bij een sterkere provinciale invloed op de Europese dossiers. Het Actieplan Europa en Decentrale Overheden lijkt er op gericht te zijn om het primaat van de nationale overheid ten aanzien van Europese wetgeving te versterken.

Ook van invloed op de slagkracht van de samenwerking is de gefragmenteerde structuur van de Nederlandse nationale overheid. Provincies zullen binnen die structuur voornamelijk te maken hebben met de ministeries. Maar ministeries bepalen niet solistisch het rijksstandpunt, zoals ook beschreven is in de case Luchtkwaliteit (hoofdstuk 4).

Provincies hebben te maken met enerzijds de meerwaarde van samenwerken met de nationale overheid en anderzijds met de versnippering van het Rijk in

ministeries die niet solistisch namens het Rijk kunnen handelen. De interne structuur en intergouvernementele verhoudingen binnen Nederland zijn daarmee van invloed op de mogelijkheden die provincies hebben om samen met de nationale overheid hun doelen na te streven. Zoals Keating en Hooghe (2006) constateren kan samenwerking met de nationale overheid van groot belang zijn. Maar de cases geven ook aan dat in de Europese Unie van nu het samenwerken met andere (buitenlandse) regio's en bedrijven van groter belang kunnen zijn. Het is aan de provincies om binnen de keuzeruimte die zij hebben de meest effectieve manier te vinden om hun doelen te bereiken. Dit onderzoek geeft een gedetailleerd overzicht van de condities die binnen deze keuzeruimte van invloed zijn op de kans op succes. Aangetoond wordt dat provincies gericht kunnen inzetten op bepaalde condities en de kans op doelbereiking kunnen vergroten.

English abstract

Introduction

Making the first steps towards European cooperation was mainly a matter on the scale of nation states. The word region does not appear in the founding treaty of the European Economic Community (EEC). But the world has changed. Europe no longer concerns member states only. The European Union (EU) claims to be more than the joint policy of the member states and points out that its regional policy strengthens the economic position of the EU as a whole. The EU has become a Europe of the Regions. Regional authorities find themselves in a different position than before. Next to the hierarchical relations, cities and regions are now actors that directly try to influence EU decision-making based on their interests and interdependencies with the EU. They make strategic decisions with respect to resources, communication channels and cooperation with other actors.

In academic literature much is written about the intergovernmental relations between the EU and its member states, for example: Bache (2008), Richardson (2006) and Marks & Hooghe (2001). Scholars, following the work of Rhodes (1996, 1997) on governance, focused mainly on the formal relations within and between networks. Kjaer suggested to widen the concept of governance by looking also at the political rules at stake. Marks & Hooghe (2001), as well as Bache (2008) support this suggestion and point at the importance of a model they qualify as *Multilevel Governance*.

Research into the influence of local and regional authorities did not keep the same pace. The impact of regional players on EU decision-making has become a more prominent topic in the last decade, for example: Callanan & Tatham (2013), Donas & Beyers (2012), Haverland & Liefferink (2012), Breuer (2011), Marks, Haesly, & Mbaye (2010), Richardson (2006), Rooij (2003), Schobben (2000), Hoetjes (2000), Jones & Keating (1995), Toonen, Raadschelders, & Hendriks (1992) en Toonen & Hesse (1991). But the research remains general in its nature. There is a gap in our knowledge about the underlying factors and mechanisms that determine the effectiveness of regional attempts to influence the European decision-making process. Reynaert, Steyvers and Van Bever (2009), focusing on the Europeanization of local governments, notice the need for further research into this topic. We have gained insight into the concept of Europeanization, but a more detailed analysis of the strategic choices regions make, the resources they use and how this is related to the extent in which intended goals are achieved is under exposed.

The research at hand tries to fill in some of this gap by conducting an empirical study into the course of actual influence processes. The research intends to achieve more detailed knowledge on the regional attempts to influence European decision-making and focuses on the Dutch provinces. The research question therefore is:

To which extent has the way Dutch provinces try to influence the decision-making process of the European Union an effect on the degree of goal achievement that is accomplished by these influence attempts?

Answering this research question involves two steps. At first, elaborate on the strategic choices provinces make with respect to the influence attempts in terms of arena's, timing and the use of resources. Secondly, elaborate on the question to what degree goals are achieved and to which extent this achievement relates to the strategic choices about where, when and how to influence the decision-making process.

The context

Interests and interdependencies

The EU and its regions increasingly maintain direct relationships. Both organizations take initiatives to establish and extend these relationships. The EU states that maintaining partnership with its regions and local communities is necessary to solve problems on a European scale. This involvement is also demonstrated by the fact that many regional and local authorities nowadays have their own representatives in Brussels. Direct channels of communication with the European institutions are established and maintained (for example: the House of the Dutch Provinces).

The increase in direct communication and relations between the Dutch provinces and the EU are related to the specific interests of both institutions. At the same time, in order for actual interaction to take place, the EU must have its own interests which lead to the situation that makes the EU receptive to the provincial influence attempt. Therefore we focus on situations where the EU and the provinces have a certain interdependence, based on their own specific interests. This state of mutual interdependence forms the basis for the provincial attempts to influence the European decision-making process. The EU exerts an active policy concerning the involvement of regional and local authorities in the European decision-making process. This policy is directed to the goal of decreasing mutual differences in prosperity between the different regions in Europe in order to

increase the solidarity between the people. This ideological goal with respect to solidarity is not the only reason why the EU expresses interest in its regions. More practical reasons are given by the research of Koepl (2001). According to Koepl the contributions of local and regional lobbyist are of importance to the EU because they increase the public support for the EU and its policies. Interactions between the EU and regional lobbyist are often initiated by the European Commission itself. Dependence of the EU upon the regions will also occur with respect to the actual implementation of newly adopted European legislation. The European institutions itself have few personnel and therefore will depend on the member states (and its regions) to be able to implement European legislation (Reynaert, Steyvers & Van Bever, 2009).

Intergovernmental relations

Goals can only be achieved if other actors are actually in the position to act. One can exert power, but when others are incapable to react to that power, goals will not be reached. The mutual dependence combined with the power (resources) an actor possesses, determines the basis for the influence the actors have (Bleker and Van den Bremen, 1983). This reveals the connection between the degree of influence one exerts on an actor and one's dependence on this actor. Therefore, to have influence is not a one-sided action. Looking at power and influence from this perspectives requires looking at the interactions between actors possessing their own resources and interests. In this context we therefore look at governance arena's in which European policy is made and implemented. Governance studies show that the national government not necessarily acts in a coordinating role between regions and the EU. Marks and Hooghe (2001). The playing field consists of multiple networks and structures of governments, private companies and interest groups. They all act on the basis of their own available resources and possibly their autonomous power. That regions organize their attempt to influence EU decisions under the supervision of the national government is no longer self evident. Regions choose which resources they activate, on which moment they want to do this and towards which actors they will direct their efforts. The result of such influence attempts is dependent on the choices regions make with respect to these strategic parameters.

Venue shopping

For subnational governments to act within governance networks implies having to act in a multilevel as well as in a multi-actor environment. Influencing the EU decision-making process involves looking for the right moment, the right place and right resources. The process of making strategic choices in governance networks is described by Baumgartner & Jones (1993) using the term *venue shopping*. Coen

(2007b) states that: '*Venue shopping is by its nature a dynamic perspective on lobbying.*' The presence of new actors in the arena leads to an increase in the collection of possible venues. Some research look closer into the specific types of venues actors have (Beyer & Kerremans, 2012; Breuer, 2011; Van Schendelen, 2010; Coen, 2007b; Marks & Hooghe, 2001). Research of this kind gives us more insights of the strategic choices subnational governments can make in the process of influencing EU policy. However, the question which conditions are influencing the effectiveness of influence attempts still remains unanswered. This thesis intends to provide a more detailed analysis with respect to the existing knowledge.

Theoretical framework

In order to obtain more insight in the determining factors and the effectiveness of influence attempts, it is essential to create a theoretical framework of the actors, their resources and their patterns of interaction. The context of venue shopping is the underlying principle for this framework. Subnational governments make strategic choices on when, how and with whom they act. The integral effect of these choices eventually determines the degree in which goals are attained by an actor.

The theoretical framework developed by Ostrom, Gardner and Walker (2006) proves to be an appropriate starting point. They study situations in which actors, confined by the options available to them, make strategic choices to reach goals amidst a network of other actors. A central notion in their framework is the concept of *action arenas*. An action arena is described as "*a conceptual unit ... that is subsequently the focus of analysis, prediction and explanation of behaviour and outcomes within fixed constraints*".

An action arena consists of:

1. An *action situation*: in which actors in certain positions, within the boundaries of their opportunities and abilities, make choices about the actions they want to take to reach a certain outcome;
2. *Participating actors*: who have certain preferences and access to information and resources. Participating actors possess a certain amount of abilities to process the information and to activate the resources.

Ostrom identifies three factors that determine the way the actors (who have their own knowledge and skills) initiate action. The factors also determine the way this action eventually leads to a certain outcome. The factors are:

1. *Formal Rules*

Named *rules* by Ostrom. These are regulations that define which actions are necessary, prohibited or allowed. Rules are specifically applicable for a specific action arena. Rules determine which actor have access to the arena, which position can be held and which authorities are associated with particular positions. Rules also determine whether communication and interaction between actors is regulated and how the decision-making process is defined. When actor do not act according to the rules, the rules also state the sanctions then are applicable.

Ostrom makes a distinction between formal and informal rules. Formal rules find their basis in written text, for example the articles treaties. Informal find their basis in the collective legal awareness of all actors. Informal rules have, despite not being written down, are valid within a certain community. This type of rules therefore are considered to be an important aspect of the properties Ostrom defines as *properties of the community*:

2. *Informal rules (standards and values of the community)*

Refers to the standards and values that manifest themselves due to informal rules. The term *culture* often is used in this respect. Within Ostrom's framework *culture* can contain all types of subjective conceptions, like trust between actors of personal preferences with respect to policy areas. My thesis focuses on the informal rules as part of the culture. Informal rules can relate to the same aspects as the formal rules (for example: positions, access).

Ostrom subsequently distinguishes the properties of the physical world:

3. *Properties of the physical world*

Refers mainly to the type of issue at hand. The type of issue determines the procedure to be followed, which actors have formal access to the procedure, which information they possess and the physical location of the action situation. Not only the type of issue itself is important. Also the physical properties that influence the policy-making process play a role. For example, accidental circumstances can influence the outcome of the process.

With the framework of action arena's in mind, the question at hand is which conceptual units (action arena's) can be identified when looking at the process of

subnational influence attempts. To be able to answer that question it is necessary to look at the EU decision-making process. The main goal, that has been set to the actual start of the influence attempts, can only be achieved if successful influence attempts have been undertaken towards at least one of the sub-processes that are present in the formal EU decision-making process (the ordinary legislative procedure). The ordinary legislative procedure consists of different steps. These steps can be identified as action arena's. The steps in the procedure are the smallest possible units in the process of influencing EU decision-making that can be described as action arena's using Ostrom's framework and its requirements for application (see paragraph 2.7).

Conditions to be examined

De context of venue shopping captures the exogenous variables that define the possibilities to act within the action situation. These variables are:

- Where to act? Refers to *access* (the availability of action arena's);
- When to act? Refers to the availability of *time* and possible restriction within the procedure;
- How to act? Refers to the availability of resources and the possibilities to cooperate with other actors.

These three factors relate to the presence of action arena's and the possibilities these arena's offer to influence the outcome of the action situation. Using Ostrom's theoretical framework it is possible to give a more detailed description of the three exogenous variables as mentioned before. Hence, each action arena is defined by the following three properties:

- Formal rules;
- Informal rules;
- Properties of the physical world.

At this point, we can refine the description of the exogenous variables by using the properties of action arena's. This leads to following table that contains the so called *conditions* that are influencing the outcome of an influence attempt. *Conditions* are in this respect defined as: the collection of factors that, used within the boundaries of the theoretical framework, increase or reduce the chance of reaching the goal of an influence attempt.

		A	B	C
		Formal rules	Informal rules	Properties of the physical world
1	The availability of action arena's (where to act?)	Formal access <i>Position rules</i> <i>Boundary rules</i>	Informal access	Type of issue at hand and physical aspects related to the process
2	The availability of time and possible procedural restriction within the action arena (when to act?)	Formal available moments to exert influence <i>Scope rules (procedural)</i>	Informal available moments to exert influence	Availability of <i>time</i> as a resource. Ability to act within the phasing of the procedure and applicable deadlines
3	The availability of resources and the possibilities to cooperate with other actors within the action arena (how to act?).	Formal rights and duties, status of decisions and formal possibilities for cooperation. <i>Authority rules</i> <i>Information rules</i> <i>Scope rules (substantive)</i> <i>Aggregation rules</i>	Possibilities to act informal. Possibilities for informal cooperation	Availability of resources. Shared interests and mutual dependencies

Method of research

This research focuses on the strategic decisions provinces make and their influence on the policy-making process at hand. This requires the analysis of concrete cases (Derksen, 1985). The required data therefore will be obtained by performing several casestudies. The table containing the conditions to be examined will be leading in the analysis of the information gathered by the casestudies.

For the selection of the cases three requirements are imposed on the cases. First, the cases have to refer to influence attempts performed by one or more provinces and whereby action has taken place based on a pre-set goal. Second, the cases must involve a decision-making process that is subjected to the ordinary legislative procedure. This second requirement ensures the possibility to compare the cases mutually based on the action arena's as present in the procedure. Third, to make an externally valid analysis, the cases must have a certain degree of variety.

A selection of cases that contain a sufficient degree of variety and also comply to the first two requirements, can be made on the basis of chapter 1. That chapter elaborates on the influence attempts provinces perform within their networks. Choosing whether to act alone or in cooperation with other provinces plays a central part (paragraph 1.3.4). Cooperation between provinces manifests itself in different degrees. Extremely, provinces can act alone or all together. But intermediate variations do occur, in which provinces chose to act in cooperation with other provinces, but not with all of them. Next to degree of cooperation, the degree in which interest are shared is essential for the way the process of influence attempt is shaped. In situations where there is no cooperation, but other provinces have a neutral position in the process, a different strategy for having influence is required with comparison to a situation where several provinces pursue different goals in the same arena's. This leads to the choice to select the cases based on two requirements to ensure variety:

- variety concerning the degree in which the actions take place in cooperation with other provinces;
- variety concerning the degree in which interests are shared by the provinces.

Bases on these requirement, the following four cases are selected:

Case Air Quality, in which all provinces act in cooperation (represented by the Interprovinciaal Overleg (IPO) the Dutch association of provincial authorities). In this case the interests where shared. But the extent to which the new legislation would have an impact on the regional economy was different for each province. This case is included in chapter 4.

Case Structural Funds, in which three provinces acted in cooperation with shared interests, namely: to obtain sufficient subsidy out of the European structural funds to be able to implement the regional economic program. The other provinces had different interests, they also had economic programs themselves and the amount of financial resources in the structural funds was limited. This case is included in chapter 5.

Case Emission Rights, in which province took initiative, supported by a second. The influence attempts were based on the interest of these two provinces. The other provinces were in a neutral position. This case is included in chapter 6.

Case Cross-border Cooperation, in which three provinces acted with shared interests. Some of the other provinces also shared this interests, but did not participate in the influence attempts. Other provinces found themselves in an neutral position. This case is included in chapter 7.

Based on the ordinary legislative procedure, which is schematized into action arena's, the analyses of the cases focuses on the following aspects:

- which action arena the influence attempt is aimed at;
- if influence attempts were aimed directly at an action arena or were used to prepare a following influence attempt (see paragraph 2.5);
- the moment of initiating an influence attempt within the complete decision-making process (the legislative procedure).

First, the cases will be analyzed separately. Of each case will be determined if the gathered data gives insight into the occurrence of the conditions (as mentioned in de table concerning the conditions to be examined). Subject of research will be the role these conditions played in the influence attempt and the extent to which this role is plausible based on the available data. The next step is to find out if the found conditions are explanatory for the extent to which the goals of the influence attempt are achieved. The analyses is directed to find links between the occurrence of the conditions and the strategic choices that were made by the provinces. In this way insight is obtained into the way the conditions influenced the outcome. Also insight is given into the extent to which the provincial influence attempts did lead to the manifestation of the conditions.

Each case is described in an uniform manner in order to make a comparison between the cases, as well as a analyses all cases in coherence, possible. Looking at all cases and thereby finding possible patterns will lead the answer of the central research question.

Main conclusions

With regard to the access provinces trying to obtain to be able to influence the decision-making process, there is no uniform pattern in which the process of influencing unfolds. The four cases show that many arena's are being used, but the choice which arena to use to get access to the procedure differs from case to case. Notable is that is the cases in which provinces participate in a broad cooperation (cases Air Quality and Emission Rights) they aim their influence attempts to relatively many arena's. Using the partnerships the provinces try to obtain access to the European Commission (Commission), European Parliament (EP), the Council

of the European Union (Council) and the national government. When provinces aim their goals at specifically their own interests (cases Structural Funds and Cross Border Cooperation) the influence attempts are mainly focuses on the Commission and the national government.

The arena *advise of the Committee of the Regions (CoR) / Economic and Social Committee (ESC)* only emerges in the case Air Quality. In this case there was a concrete motive for aiming at this arena: a regional politician of a province involved did held a position of rapporteur of the CoR at the same time. Having access to the CoR thereby was based on an accidental circumstance. Despite this involves an accidental physical circumstance, it is an important notion. By deliberately making an effort to obtain such key-positions, the chances of having access due to key-positions can be increased.

Looking at the question *when to act*, the conclusion is that the formal rules as well as the informal rules do not form a obstruction to act on the right moment. Within the phasing of the legislative procedure and the deadlines that occur the provinces are able to act on time. Also the cultural aspects (standards and values) do not prevent provinces form initiating their influence attempts on the moments they consider right.

Looking more closely to the timing of influence attempts, two different aspects, in the context of venue shopping, can be recognized:

1. the choice to initiate an influence attempt early or late in the legislative procedure;
2. the choice to initiate an influence attempt that is not aimed directly at an action arena but is meant to increase the chance of having success in a subsequent influence attempt;

With respect to aspect 1 De Bruijn & Ten Heuvelhof (2008) indicate that early in the procedure more influence can be exerted, but the goals to be reached are often less concrete and obtaining access is difficult. Only a few actor are involved in this early stage. Later in the procedure one can direct the attention more specific towards concrete proposals for legislation. But also more details are already fixed and more actors are involved with their own goals and recourses. In the case *Cross-border Cooperation*, the provinces make the choice to act as early as possible within the procedure. And, on invitation of the Commission, experts of the provinces were able contribute to the preparation of the new legislation.

The case *Structural Funds* show that sometimes the opportunities to have influence are present at the end of the legislative procedure. In this case the provinces reach their goal by letting the procedure run its course and use the outcome to persuade

the Commission to (successfully) help the provinces to obtain more subsidy from the national government. The fact that the Commission, in this case, also has a influential position at the end of the procedure with respect to the national government, puts the dilemma in a different light: not only the moment to act is important. The chance of having success also depends on the power of the actor one wants to influence at that moment. There also is a relationship with the type of issue at hand: in one case the provinces want to have influence on new European legislation. In the other case the goal is to influence the implementation of the decision at the end of the procedure.

Aspect 2 involves influence attempts that are specifically aimed at an subsequent influence attempt in order to enlarge the chance of reaching ones goals. Using this kind of preparatory in influence attempts indicate that an actor makes strategic choices with respect to timing. The cases show that preparatory influence attempts play a important role. Preparatory influence attempts mainly involve the establishing of cooperation and strategic partnerships.

Provinces try to obtain access to arena's in formal as well as informal ways. The different kinds of access used are mainly occurring in the following forms:

1. formal access by invitation of the Commission;
2. formal access by invitation of the national government;
3. informal access obtained at the European Parliament.

Ad.1: in the arena's *Proposal of the Commission and Amended proposal of the Commission* the provinces do not have any formal right. To obtain formal access one is dependent on receiving an invitation to access the arena. An invitation like that will be provided for in situation where the Commission and the provinces have shared interest or a mutual dependency. The scope-rules involved determine to what extent the advice given to the Commission will be used in the procedure subsequently.

Ad.2: the provincial position of advisor for the national government arises from the basic agreement of these different layers of government to act in cooperation when it comes to the implementation of European legislation. This agreement has reached a formal status with the adoption of the policy that is written down in the *Actieplan Europa en Decentrale Overheden*. The national government receives advise on European policy from the IPO, as being the association of provincial authorities. The national government will have to decide to what extent the advise of the provinces will be adopted in the national position.

Ad.3: within the legislative procedure the provinces do not have a formal line of influence directed at the EP. But in informal ways, the parliament is reached.

Informal influence attempts are mainly focused on having influence on the voting behavior of the member of the EP. Often these influence attempts are strengthened by engaging in cooperation with other authorities of strategic partners. By entering in conversation with members of the EP and by sending position papers influence is being exerted. The influence attempts are characterized by the transmission of information by actors who work together in strategic partnerships based on shared interests.

The resource *strategic partnership* is the resource that is most commonly used of all resources. It emerges in every case. The cooperation with other actors is based on having shared interests or the occurrence of mutual dependency. Looking at the four cases, strategic partnerships are present with respect to the following actors:

1. the Dutch national government;
2. the Dutch provinces;
3. foreign authorities;
4. private actors.

Ad.1: cooperation with the national government only is present in the case Air Quality. This cooperation was based on specific construction of cooperation which is used when environmental issues are involved. Within this construction the Ministry concerned also was involved. In this respect, cooperation with the national government means cooperation with the Ministry (which is not solely the representative of the national government). Cooperation with municipalities also only occurs in the case Air Quality and also is present within the specific construction used for environmental issues. Working together within the agreements of a specific structure is obviously an important way of bringing the different authorities together. In the other cases the focus is not aimed at the cooperation in such a way, but emphasizes more on provinces that try to convince other the other authorities to support the provincial goals.

Ad.2: it is striking that in this research no influence attempts are found in which a province acts solely and completely apart from other provinces. Acting completely solely is obviously not in the nature of provinces. Theoretically, acting alone may be at stake sometimes. But the cooperation with other provinces is the starting point. The bases for the interprovincial cooperation is formed by regional partnerships between three to four adjacent provinces.

Ad.3: the cooperation with foreign authorities is prominently present in the cases. In the cases *Air Quality* and *Emission Rights* the provinces engage in cooperation with large foreign regional authorities. Within this kind of cooperation the Dutch

provinces play an minor role. Particular use is made of the power of the large foreign authorities to influence the decision-making process. The type of cooperation in the case *Cross-border Cooperation* is different. Participating in a large and powerful structure is not specifically aimed at. Here, more important is the exact composition of the partnership, based on the goal of extending the possibilities for economical cooperation with specific other regions.

Ad.4: cooperation with private actors only emerges in the case *Emission Rights*. In this case the regional authorities acted together with the companies that were functioning within the economic sector that was targeted by the new legislation. It is not clear why private actors are only participating in the strategic partnership in the case *Emission Rights*. In the other cases companies also did have shared interests with the provinces. Based on the gathered data, there is no further conclusion possible on this specific topic.

The research at hand is restricted by the so called *problem of the many hands*. When several actors all contribute to the result that is achieved as a collective, it is difficult (if not impossible) to assign the degree success that is reached to specific actors. This restricted manifests itself mainly in the cases where the influence attempts are directed to the EP and the Council. Toward the Council (and the ministers that are involved) many lines of influence are active. Not only because of the provinces and their strategic partners, but also due to initiatives of other actors with different interests.

Determining the causal mechanism between exerting influence and reaching goals to some extent can be made plausible with respect to influence attempts that are directed at the Commission. These kind of influence attempts often are initiated at the beginning of the decision-making process. Less lines of influence are active in that stage. Also the influence attempts aimed at the Commission are often initiated by separate actors or relatively small type of cooperation.

A causal mechanism between an influence attempt and successfully reaching goals (to a certain extent) is plausible in the attempts that involve the Commission. On the one hand in situations where the Commission functions as a resource for the province in order to influence the national government. On the other hand in situations where the Commission functions as the initiator of new European legislation. Having influence on the arena *Proposal of the Commission* is theoretically considered to be an effective kind of influence because it relates to having influence in an early stage of the procedure. However, the case *Structural Funds* show that influencing the Commission can also be effective at the end of the procedure. The position the Commission has is crucial in this respect.

Having formal access does not automatically lead to having influence. The occasions where provinces had access to arena's based on formal rules are limited to arena's in which the Commission or the national government had the position of 'decision maker'.

With respect to formal access to the national government no information is found to indicate that goals are reached by using this access. Looking at the four cases, success is only achieved by formal access when the specific position provinces have in the arena as an advisor is linked to a scope-rule that makes the advice important in the procedure.

Cooperation with the national government is given shape by working together in a specific organizational structure, called the *Interbestuurlijk Dossierteam (IBD)*. Besides this team no other type of cooperation with the national government is found. Working together in this team gives the provinces a stronger position because this cooperation makes a larger European network available due to the involvement of the Ministry. However, the national government is fragmented. A single ministry does not represent the national government on its own. This fragmentation can lead to a less effective cooperation. When a minister, who represents the national government in the Council, has a different opinion than the representatives of the ministry in the IBD the position of the IBD is weakened.

Cooperation with foreign regions lead to an advantage. The powerful positions some of these regions have with respect to their national government (like the German regions) can be used when strategic partnership is obtained. The effectiveness of such partnerships is determined mainly by the direct lines of influence the regional authorities have towards members of the EP and their minister who represents the nation state in the Council.

The possibilities provinces have to participate in strategic partnerships are numerous. Cooperation with others can be obtained within The Netherlands (within the region, nation-wide using the IPO or more specifically cooperation with a few other provinces). But also the forming of international partnerships are no exception, as the cases indicate. Cooperating with the national government is not self-evident. To strengthen the relationship between the national government and provinces can lead to a stronger position of the provinces (Mastenbroek, Zwaan, & Liefverink, 2013). But then the question arises whether the national government has an interest in provinces that have more influence on the European policy-making process. The formal agreement between national government and

provinces to work together when European legislation is involved (the *Actieplan Europa en Decentrale Overheden*), seems to be aimed at strengthening the position of the nation state as the primary actor to act when European matters are at hand. Also the fragmented nature of the Dutch national government has to be taken into account. Within this governmental structure the provinces mostly will have to deal with ministries, who do not represent the national government on their own.

The internal structure and intergovernmental relation in The Netherlands are influencing the possibilities provinces have to successfully reach their goals. Keating & Hooghe (2006) indicate that cooperation with the national government can be of major importance. However, the cases indicate that in the European Union of this time, the cooperation with foreign regions and private actors may be of even more importance. It is up to the provinces, within the options they have, to choose for the most effective type in order to reach their goals. The research at hand provides a detailed overview of the conditions that influence the chance of being successful when choosing which venue to use. The research proves that that provinces, within an influence attempt, can focus specifically on certain conditions in order to maximize the change of reaching their goals.

Literatuurlijst

Adviesraad Internationale Vraagstukken. (2001). *Een gelaagd Europa. De verhoudingen tussen de Europese Unie en subnationale overheden.*

Bache, I. (2008). *Europeanization and Multilevel Governance.* Rowman & Littlefield Publishers Inc.

Bachrach, P. & Baratz, M. (1970). *Power & Poverty, Theory & Practice.* Oxford University Press.

Baumgartner, F. & Jones, B. (1993). *Agenda's and Instability in American Politics.* University of Chicago Press.

Berardo, R. (2009). Processing Complexity in Networks: A Study of Informal Collaboration and its Effect on Organizational Success. *The Policy Studies Journal* , 37 (3), 535.

Berveling, J. (1994). *Het stempel op de besluitvorming. Macht, invloed en besluitvorming op twee Amsterdamse beleidsterreinen. Proefschrift.* Universiteit Groningen: Thesis Publishers Amsterdam.

Beyers, J. & Kerremans, B. (2012). Domestic Embeddedness and the Dynamics of Multilevel Venue Shopping in four EU Member States. *Governance* , 25 (2), 263-290.

Billiet, J. & Waage, H. (2005). *Een samenleving onderzocht. Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek.* Antwerpen: Uitgeverij De Boeck nv.

Blalock, H. (1964). *Causal Inferences in Nonexperimental Research.* University of North Carolina Press.

Bleker, H. & Bremen, W. v. (1983). *Macht in het binnenlands bestuur.* Kluwer-Deventer.

Boedeltje, M. (2009). *Draagvlak door interactief bestuur: fictie of feit?! Proefschrift.* Universiteit Twente.

Boogers, M. (2013). *Het raadsel van de Regio. Waarom regionale samenwerking soms resultaten oplevert. Inaugurele rede.* Universiteit Twente.

Breuer, C. (2011). *The Regional Conundrum, proefschrift.* Universiteit Twente.

- Bruijn, H. d. & Heuvelhof, E. t. (2007). *Management in Netwerken*. Den Haag: Lemma.
- Bruijn, H. d. & Heuvelhof, E. t. (2008). *Networks and Decision Making*. Routledge.
- Callanan, M. & Tatham, M. (2013, Oktober). Territorial interest representation in the European Union: actors, objectives and strategies. *Journal of European Policy* .
- Chalmers, D., Davies, G. & Monti, G. (2010). *European Union Law*. Cambridge University Press.
- Coen, D. (2007b). Empirical and theoretical studies in EU lobbying. *Journal of European Public Policy* (14), 337.
- Coen, D. (2007a). *EU Lobbying: Empirical and Theoretical Studies*. Routledge.
- Committee of the Regions. (2005). *Procedures for local and regional authority participation in European Policy Making in the member states*. European Communities.
- Coward, E. (1998). *Property, Persistence and Participation: The State and Traditional Irrigation Systems*. Lanham University Press of America.
- Cowles, M. G., Caporas, J. & Risse, T. (2001). *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Cornell University Press.
- Dahl, R. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. Yale University Press.
- Denters, S., Klok, P. & Coenen, F. (2003). *PLUS. Guide for data collection*. Interne publicatie Universiteit Twente.
- Derksen, W. (1985). *Macht in de gemeente*. Amsterdam: Kobra.
- Dijkgraaf, R. (2012). *Het nut van nutteloos onderzoek*. Uitgeverij Bert Bakker.
- Donas, T. & Beyers, J. (2012). How Regions Assemble in Brussels: The Organization Form of Territorial Representation in the European Union. *The Journal of Federalism* , 43 (4), 527-550.
- Elias, A. (2008). Introduction: Whatever Happened to the Europe of the Regions? Revisiting the Regional Dimension of European Politics. *Federal Studies* (18:5), 483-492.
- European Union. (2007). *Key dates in the history of the Committee of the Regions 1994-2007*. European Communities.

Europees Parlement. (2007). *Lobbying in the European Union*. Opgehaald van http://www.eurosfair.prdd.fr/7pc/doc/1211469722_lobbying_eu.pdf

Europese Gemeenschappen. (2003). *Hoe werkt de Europese Unie? Een wegwijzer voor de instellingen van de Europese Unie*.

Europese Unie. (2004). *Ten dienste van de regio's*. Europese Gemeenschappen.

Europese Unie. (2008). *Werken voor de regio's. Europees Regionaal Beleid 2007-2013*. Directoraat-Generaal Regionaal Beleid.

Eurregio Maas-Rijn. (2012). Nieuwsbrief Interreg Eurregio Maas-Rijn. 10.

Fabert, J. & Hagedoorn, J. (1980). Causaliteit. In J. Segers, & J. Hagedoorn, *Sociologische onderzoeksmethoden. Deel II. Technieken van causale analyse*. Van Gorcum.

Fairhurst, J. (2010). *Law of the European Union*. Pearson Education Ltd.

Feynmann, R. (1965). New textbooks for the 'new' Mathematics. *Engineering and Science*, 28 (6).

Fleurke, F., Palstra, E., Ridder, J. d. & Rook, A. (1983). *Invloedsverhoudingen in het openbaar bestuur*. Raad voor het Binnenlands Bestuur. Den Haag: Staatsuitgeverij.

Flynn, B. (2000). Is local truly better? Some reflections on sharing environmental policy between local governments and the EU. *European Environment* (10), 75-84.

Galbraith, J. (1984). *The Anatomy of Power*. London: Hamish Hamilton.

Gemengde Commissie 'Sturing EU-aangelegenheden'. (2005). *Programma Andere Overheid*.

Goor, H. v. (1988). *Democratie of bureaucratie? Proefschrift*. Van Gorcum.

Goudappel, F. (1997). *Power and Control Mechanisms in European Federal Systems*. Sanders Instituut.

Hagedoorn, J. (1990). *Idolen van een Methodoloog. Over causaal verklaren in de wetenschap*. Tilburg University Press.

Haverland, M. & Liefferink, D. (2012). Member State interest articulation in the Commission phase. Institutional pre-conditions for influencing 'Brussels'. *Journal of European Policy*, 19 (2), 179-197.

Heinelt, H. & Niederhoffer, S. (2008). Cities and Organized Interest Intermediation in the EU Multi-Level System. *European Urban and Regional Studies*, 15 (173).

Hendriks, F. (2006). *Vitale Democratie. Theorie van democrastie in actie*. Amsterdam University Press.

Hoetjes, B. (2000). *Het tussenbestuur en het buitenland. De Nederlandse provincies in Europa*. Nederlandse Instelling voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'.

Huberts, L. & Kleinnijenhuis, J. (1994). *Methoden van invloedsanalyse*. Amsterdam/Meppel: Boom.

Huis van de Nederlandse Provincies. (2012). Opgeroepen op februari 5, 2012, van Website HNP: <http://www.nl-prov.eu>

Jeffery, C. (2002). The 'Europe of the Regions' from Maastricht to Nice. (Nr. 7) . University of Birmingham.

Jones, J. & Keating, M. (1995). *The European Union and the Regions*. Claredon Press.

Kapteyn, P. & Themaat, P. V. (2003). *Het recht van de Europese Unie en van de Europese Gemeenschappen*. Deventer: Kluwer.

Keating, M. & Hooghe, L. (2006). Bypassing the nation-state? Regions and the EU policy process. In J. Richardson, *European Union: power and policy making*.

Keulen, M. v. (2006). *Going Europe or going Dutch, proefschrift*. Amsterdam University Press.

Kirk, J. & Miller, M. (1986). *Reliability and Validity in Qualitative Research*. Sage Publications.

Kjaer, A. (2011). Rhodes' contribution to governance theory: praise, criticism and the future governance debate. *Public Administration* , 89 (1).

Koepl, P. (2001). The acceptance, relevance and dominance of lobbying in the EU Commission - A first-time survey of the EU Commission's civil servants. *Journal of Public Affairs* (Nr.1), 69-80.

Lange, C. d. (1993). *Nederlandse lobby's in Europa*. (M. v. Schendelen, Red.) Amsterdam: Sdu.

Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale University Press.

Management Autoriteit van Kansen voor West. (2008). *Kansen voor West*.

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

Marks, G., Haesly, R. & Mbaye, H. (2010). What Do Subnational Offices Think They Are Doing in Brussels? *Regional & Federal Studies* , 12 (3).

Mastenbroek, E., Zwaan, P. & Liefferink, D. (2013). *Provinciaal Positiespel in Brussel*. Radboud Universiteit Nijmegen, Institute for Management Research.

Mazey, S. & Richardson, J. (1993). *Lobbying in the European Community*. Oxford University Press.

Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2008). *Het verdrag van Lissabon. Nieuwe spelregels voor Europese samenwerking*. Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Moore, C. (2007). A Europe of the Regions vs. the Regions in Europe: reflections on regional engagement in Brussels. *European Union Studies Association, Annual Conference*. Montreal.

Oost-Nederland. (2010). *Jaarverslag Gelderland & Overijssel, Operationeel Programma EFRO 2007-2013*.

Ostrom, E. (1995). Constituting social capital and collective action. In O. Keohane, & E. Ostrom, *Local Commons and Global Interdependence*.

Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton University Press.

Ostrom, E. & Basurto, X. (2011). Crafting analytical tools to study institutional change. *Journal of Institutional Economics* , 7 (3), 317-343.

Ostrom, E., Gardner, R. & Walker, J. (2006). *Rules, Games & Common-Pool Resources*. University of Michigan Press.

Pauwelyn, J., Wessel, R. & Wouters, J. (2011). Global Governance as Public Authority: Structures, Contestation and Normative Change. *Jean Monnet Working Paper* (06).

Pauwelyn, J., Wessel, R. & Wouters, J. (2013). Informal International Lawmaking. A Study into its Accountability and Effectiveness. *Research Brief, Hiil* .

Princen, S. (2012). Agenda-setting. In A. Jordan, & A. Camilla, *Environmental Policy in the EU. Actors, Institutions and Processes* (pp. 191-208). London: Routledge.

Princen, S. (2009). *Agenda-Setting in the European Union*. Palgrave.

- Princen, S. (2011). Agenda-setting strategies in EU policy processes. *Journal of European Public Policy*, 18 (7), 927-945.
- Provincies Limburg, Noord-Brabant en Zeeland. (2007). *Operationeel Programma voor Zuid-Nederland*.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work*. Princeton University Press.
- Regio Randstad. (2011). *De krachten gebundeld. Randstad Strategie Europa 2012-2015*.
- Reynaert, H., Steyvers, K. & Bever, E. v. (2009). *Van Dorpsstraat tot Straatsburg. Europeanisering van de lokale besturen*. Vanden Broele.
- Rhodes, R. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Science* (44).
- Rhodes, R. (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Richardson, J. (2006). *European Union: power and policy making*. Routledge.
- Rijk en decentrale overheden. (2008). *Actieplan Europa en decentrale overheden*. Rijksoverheid. (z.d.). Opgeroepen op augustus 12, 2011, van <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/europese-unie/werking-europese-unie/besluitvorming-europese-unie>
- Rooij, R. d. (2003). *Nederlandse gemeenten en provincies in de Europese Unie, proefschrift*. Universiteit Leiden.
- Ruane, J. (2005). *Essentials of Research Methods*. Blackwell Publishing.
- Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2007). *Methoden en technieken van onderzoek*. Pearson Education Benelux/Amsterdam.
- Scharpf, F. (1997). *Games Real Actors Play*. Westview.
- Schendelen, M. v. (2010). *More Machiavelli in Brussels, The Art of Lobbying in the EU*. Universiteit Leiden.
- Schobben, R. (2000). *Politieke Regio's en de Europese Unie*. Eburon.
- Segers, J. (2002). *Methoden voor maatschappijwetenschappen*. Van Gorcum.
- SNN. (2010). *Jaarverslag*.

Steur, B. (2003). BZK op het Europese speelveld: bankzitter of spelverdeler? *Bestuurswetenschappen* (5), 433-436.

Steur, B., Goede, P. d. & Schmeets, H. (2003). Nationale coördinatie van Europees beleid, 'best belangrijk'. *Blad Bestuurskunde*, 13 (6), 255-262.

Swanborn, P. (2010). *Case Study Research. Waht, Why and How?* Sage Publications Ltd.

Swanborn, P. (2010). *Case Study Research. What, why and how?* Sage Publications Ltd.

Tallberg, J. (2006). *Leadership and Negotiation in the European Union*. Cambridge University Press.

Thompson, D. (2011). *Designing Responsibility: The 'Problem of Many Hands' in Complex Organizations*. Opgeroepen op november 17, 2013, van Harvard University: http://scholar.harvard.edu/files/dft/files/designing_responsibility_1-28-11.pdf

Toonen, T. & Hendriks, F. (1998). Gemeenten en hogere overheden. In A. Korsten, & W. Derksen, *Lokaal Bestuur in Nederland* (pp. 122-134). Alphen a/d Rijn: Samson.

Toonen, T. & Hesse, J. (1991). Europa binnen het bestuur. *RBB Bundel*.

Toonen, T. Raadschelders, J., & Hendriks, F. (1992). *Meso-bestuur in Europees Perspectief. De Randstadprovincies uit de pas?* Universiteit Leiden.

Tromp, B. (2004). *De wetenschap der politiek*. Amsterdam university Press.

Veen, P. v. (1983). Macht en beïnvloeding: een overzicht. In P. v. Veen, & H. Wilke, *Zicht op Macht*. Van Gorcum.

Verba, S., Brady, H. & Schlozman, K. (1995a). Beyond SES: A Resource Model of Political Participation. *American Political Science Review*, 89 (2).

Verba, S., Brady, H., & Schlozman, K. (1995b). *Voice and Equality*. Harvard College.

Verbindingsbureau Brussel-Europa. (2009). *Brussel-Europa in cijfers*. VBBE.

Vos, H. (2006). *Besluitvorming in de Europese Unie. Een survival kit*. Leuven: Acco.

Vries, G. d. & Wiersma, J. (1990). *De gevolgen van het EU-beleid voor gemeenten en provincies*. EG-informatiepunt, VNG.

Weatherill, S. & Bernitz, U. (2005). *The Role of Regions and Sub-National Actors in Europe*. Hart Publishing.

Werner, G. & Wessel, R. (2010). *Internationaal en Europees Recht*. Europa Law Publishing.

Yin, R. (1994). *Case Study Research. Design and Methods*. Sage Publications.

Bijlage 1 – Overzicht van informanten

Beate Arends

Adviseur Luchtkwaliteit bij de provincie Zuid-Holland

Informant met betrekking tot de case *Luchtkwaliteit*. Vanuit de rol van expert, werkzaam binnen het Interbestuurlijk Dossierteam.

Rob van Eijkeren

Coördinator Huis van de Nederlandse Provincies (HNP). Informant met betrekking tot de werkwijze HNP in het algemeen vanuit de coördinerende rol.

Paul Engelen

Vertegenwoordiger provincie Limburg in het HNP. Informant met betrekking tot de case *Emissierechten*. Vanuit de rol van vooruitgeschoven post van de provincie Limburg in Brussel.

Rob Engelsman (*)

Directeur Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN). Informant met betrekking tot de werkwijze en de aanpak van invloedspogingen vanuit het regionale samenwerkingsverband SNN.

Joyce Klink

Medewerker Interprovinciaal Overleg (IPO). Informant met betrekking tot de case *Luchtkwaliteit* en de werking van het Interbestuurlijk Dossierteam.

Milos Labovic

Vertegenwoordiger provincie Zeeland in het HNP. Informant met betrekking tot een uiteindelijk niet geselecteerde case, namelijk de invloedspogingen om Goes verkozen te krijgen als Jongerenhoofdstad 2015. Niet geselecteerd omdat niet de procedure vergelijkbaar met de gewone wetgevingsprocedure werd doorlopen. Verkregen informatie wel gebruikt voor zover betrekking hebbende op de werkwijze van het HNP in zijn algemeenheid.

Dick Michel (*)

Vertegenwoordiger Samenwerkingsverband Noord-Nederland in het HNP. Informant met betrekking tot de cases *Structuurfondsen* en *Grensoverstijgende Samenwerking*. Vanuit de rol van vooruitgeschoven post van het SNN in Brussel.

Regina Schim van der Loeff (*)

Vertegenwoordiger Provincie Zuid-Holland in het HNP. Informant met betrekking tot de werkwijze HNP in het algemeen vanuit ruimte ervaring in deze positie.

(*) Daar niet meer werkzaam wegens pensioen of verandering van functie stand van zaken op 8 januari 2014

Bijlage 2 - Vragenlijst

1. Wat was het hoofddoel dat de provincie(s) wilde bereiken?
2. In hoeverre is dat hoofddoel uiteindelijk bereikt?
3. In welke arena's heeft één of meerdere provincies een invloedsparing gedaan?
4. Welke provincie(s) was/waren dat?
5. Welke specifieke actor(s) heeft/hebben namens de provincies een invloedsparing ondernomen in deze arena?
6. Wat was het doel van deze invloedsparing, specifiek voor deze arena ? (dus een deeldoel).
7. Hoe belangrijk was dit deeldoel in het grotere geheel?
8. Wat was de beginsituatie? Hierbij mag worden verwezen naar de eindsituatie van de voorgaande arena als dat een eindsituatie betreft die al in beeld is gebracht en die is doorgegaan als start van de navolgende arena.
9. Had de provincie toegang tot de arena vanuit een bepaalde rechtsbasis?
10. Welke positie(s) werd/werden door de provincie ingenomen?
11. Op welke wijze werd in de arena de uiteindelijke uitkomst bepaald?
12. Was er steun nodig van een externe actor om binnen de arena invloed te kunnen uitoefenen?
13. Wat is feitelijk gedaan om invloed uit te oefenen?
Daarbij vragen naar de mogelijke alternatieve verklaringen voor de uiteindelijke uitkomst en om aanwezigheid documentatie m.b.t. het antwoord.
14. Wat was de exacte uitkomst van die invloedsparing?
15. Wat was de status van deze uitkomst (eindsituatie of bijvoorbeeld input voor volgende arena)?
16. In hoeverre is het deeldoel bereikt met deze uitkomst?
17. Welke actor binnen deze specifieke arena heeft naar uw mening veel invloed gehad?
18. Op basis van welke machtsbron is deze invloed uitgeoefend?
19. Is er externe invloed uitgeoefend, gericht op deze arena, door de provincies of een andere actor?

Curriculum Vitae

Marcel Kiers werd op 27 oktober 1972 geboren in Beilen. Na het afronden van het VWO aan de OSG De Groene Driehoek in Hoogeveen in 1992, studeerde hij Civiele Technologie & Management aan de Universiteit Twente en voerde zijn afstudeeronderzoek uit aan de University of Newcastle upon Tyne in 1998. Na zijn afstuderen werkte Marcel voor de provincies Utrecht en Zuid-Holland. Ook heeft hij gewerkt voor de gemeenten Utrecht, Woerden en Assen. Momenteel is hij werkzaam bij de gemeente Emmen als algemeen beleidsadviseur bij de directiestaf.