

Formele bestuurslaag of informele belangengroep?

Een literatuurstudie over de rol en invloed van lokale besturen in het Europese multilevel governance systeem

Tom Verhelst

ABSTRACT: Formal government layer or informal interest group?
A literature review of the role and influence of local authorities in EU multilevel governance

Should we consider local authorities and their associations as a formal government layer when they interact with the European institutions in order to influence EU legislation, or should this be classified as informal territorial interest group behaviour? This paper discusses the role and the influence of local authorities in the European decision-making process. Based on a literature review, the paper contrasts both positions in terms of theoretical underpinning, practical implementation and academic state of affairs. The paper demonstrates that whilst the formal perspective has gained more leeway in the official European policy discourse and subsequent institutionalisation in recent decades, it is often insufficient to guarantee the effective inclusion of local authorities in EU policy-making. Interest group action, i.e. lobbying, might therefore still be a more practical and powerful way of promoting local political interests in the European policy arena.

KEYWORDS: local government, Europeanization, multilevel governance, interest group politics, European decision-making, literature review

1. Inleiding

De Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie onderhandelen momenteel over een nieuwe versie van het Europese transparantie-register. Dat register zal voor de eerste maal verplicht ondertekend moeten worden door alle belangengroepen die de drie Europese instellingen benaderen om het besluitvormingsproces te beïnvloeden (COM, 2016). Opmerkelijk is de uitzondering die momenteel wordt voorzien voor alle publieke overheden op subnationaal

niveau, alsook hun verenigingen – voor zover ze enkel de publieke belangen van deze besturen promoten (Art. 4.3). De uitzondering is opmerkelijk vanwege twee redenen. Ten eerste is het de eerste maal dat lokale besturen én hun verenigingen collectief worden uitgezonderd van de plicht tot registratie als belangengroep.¹ Ironisch genoeg moesten lokale besturen ditmaal hard lobbyen om niet langer als lobbyist te worden beschouwd, maar wel als formele bestuurslaag in het multilevel systeem van de EU. Ten tweede werden regio's in de vorige versie van het register wél reeds uitgezonderd, wat erop wijst dat de Europese Commissie toen een impliciet onderscheid maakte tussen de verschillende subnationale bestuursniveaus in de lidstaten. Dat onderscheid lijkt nu opgeheven.

De uitzondering op het transparantieregister is zo emblematisch voor de rol en invloed van lokale besturen in het Europese besluitvormingsproces. Lokale besturen worden formeel beschouwd als een democratisch verkozen bestuurslaag in het multilevel systeem van de EU (Schultze, 2003). Dat principe werd in de voorbije decennia geïnstitutionaliseerd in verschillende wettelijke bepalingen (bijvoorbeeld formele erkenning lokaal zelfbestuur en subsidiariteit), instellingen (bijvoorbeeld Comité van de Regio's – CvdR) en principes (bijvoorbeeld multilevel governance – MLG, partnerschapsprincipe). Toch ontbreekt het lokale besturen in deze setting nog vaak aan harde, formele bevoegdheden om effectief en consistent invloed te kunnen uitoefenen op het Europese besluitvormingsproces (Marks et al., 2002; Schultze, 2003; Callanan, 2012; Guderjan, 2012). Als gevolg van de frictie tussen deze formele bepalingen en de praktijk zoeken lokale besturen steeds vaker naar complementaire, informele manieren om hun stem te laten horen op het Europese toneel. Moore (2008, 532) omschreef de paradox tussen de ontoereikende formele participatiemechanismen en machtsstructuren enerzijds en de voortdurende pogingen om bij te dragen aan het Europese integratieproces anderzijds treffend in de context van regionale overheden:

Direct regional activism in Brussels has burgeoned against a backdrop of declining formal influence for regional governments in the EU, and a growing recognition that European integration simply does not have the power to transform territorial relations to the extent that the leading regional champions once hoped.

Bovenstaande quote is evenzeer van toepassing op lokale besturen. Informele actie als (territoriale) belangengroep kan ook voor hen een meer pragmatische manier zijn om de tekortkomingen in de ontwikkeling van een volwaardig Europees multilevel systeem te omzeilen. De case van het transparantieregister is hier een ironisch maar treffend voorbeeld van. Toch merkt Knodt (2011) op dat de dubbelzijdige aard van de belangenvertegenwoordiging van territoriale belangengroepen in de EU vaak genegeerd wordt. Zeker voor de rol van lokale besturen in de Europese besluitvorming is de wetenschappelijke aandacht gering (Goldsmith, 2011). Deze

paper komt daaraan tegemoet met een literatuurstudie over de duale rol van lokale besturen in het Europese besluitvormingsproces. De volgende vragen staan centraal: op welke manier en in welke mate kunnen lokale besturen hun rol als respectievelijk formele bestuurslaag en territoriale belangengroep in het Europese multilevel systeem vervullen? Zowel voor de rol als formele bestuurslaag als voor de informele tegenhanger als belangengroep trachten we een breed overzicht te bieden dat de volgende elementen omvat: het overkoepelende theoretische perspectief, de onderliggende principes en definities, de praktische invulling en tot slot ook het wetenschappelijk onderzoek ter zake. Voordat we beide perspectieven achtereenvolgens bespreken, reikt de volgende sectie een theoretisch kader aan om de verhouding tussen lokale besturen en de EU te bestuderen.

2. De Europeanisering van het lokaal bestuur

De veelzijdige relatie tussen lokale besturen en de EU wordt gevat in het concept Europeanisering ('local-level Europeanisation', Van Bever et al., 2011).² In deze bijdrage kaderen we het begrip in de context van de binnenlandse impact van de ontwikkeling van Europese instituties, identiteiten en beleid (Olsen, 2002). Marshall (2005) wees erop dat Europeanisering binnen die context ook heel relevant is voor het lokaal politieke niveau. De benadering van John (2000) kan hier als vertrekpunt dienen. Volgens John vertegenwoordigt de Europeanisering van lokale besturen een fundamentele transformatie waarbij lokale besluitvorming uiteindelijk een integraal aspect wordt van de EU, terwijl Europese ideeën en praktijken omgekeerd hun weg vinden naar de kern van de lokale politiek.

Binnen de lokale politiek wordt het Europeaniseringsproces als een van de globale en meest ingrijpende evoluties van de voorbije decennia beschouwd (John, 2001; Denters & Rose, 2005). De relatie tussen de EU en de lokale overheden kreeg aanvankelijk vooral gestalte als gevolg van de creatie van de eenheidsmarkt en de ontwikkeling van het Europese regionaal beleid met bijhorende structuurfondsen in de jaren 1980-1990 (Goldsmith & Klausen, 1997; John, 2000). Nadien ontwikkelde die relatie zich verder tot een dynamisch, wederkerig en circulair proces van wederzijdse afhankelijkheid tussen Europa en steden en gemeenten (Hamedinger & Wolffhardt, 2010; Goldsmith, 2011). We kunnen de Europeanisering van het lokaal bestuur zodoende interpreteren als

the interplay between actors and institutions on the European and the city level, which leads to changes in local politics, policies, institutional arrangements, discourse, actors' preferences, values, norms and belief systems on both levels (Hamedinger & Wolffhardt, 2010, 28).

De Europeanisering van het lokaal bestuur bevat drie grote dimensies (Kern, 2009; Hamedinger & Wolffhardt, 2010). Het uitgangspunt is de top-down- of download-dimensie. Binnen die logica stuurt de EU de relatie met lokale besturen aan van bovenaf. Ze doet dat in hoofdzaak via wetgevende initiatieven en ‘beleidspromotie’. Enerzijds stelt de EU wetgeving op die vaak (gedeeltelijk) op het lokale niveau moet worden geïmplementeerd (bijvoorbeeld overheidsopdrachten, GDPR, waterkwaliteit, energie-efficiëntie van gebouwen).³ Anderzijds schept de EU financieringskansen voor lokale besturen met haar regionaal beleid, de bijhorende structuurfondsen (bijvoorbeeld EFRO, ESF) en allerhande programma’s (bijvoorbeeld WiFi4EU). Lokale besturen moeten zich in regel stellen met die Europese output, hetzij door EU-wetgeving correct uit te voeren of de voorwaarden te vervullen om in aanmerking te komen voor Europese subsidies. De bottom-up- of uploaddimensie verwijst dan naar het wederkerige initiatief van lokale besturen om de relatie met de EU mee vorm te geven. Die dimensie ontstond als reactie op de top-down impact:

It is clear [...] that there is an incentive for local government [...] to mobilise to influence new legislative and policy initiatives at EU level (vis-à-vis the EU institutions and/or national government), given the considerable administrative or financial consequences these imply for local authorities” (Callanan, 2012, 757).

Lokale besturen zoeken met andere woorden ook proactief naar manieren om Europese regels mee te beïnvloeden, of hun belangen op het Europese toneel te verdedigen (De Rooij, 2002; Fleurke & Willemse, 2006). Tot slot verwijst de derde, horizontale dimensie naar de organisatie van Europese lokale besturen in allerhande formele of informele netwerken en partnerschappen (bijvoorbeeld de algemene koepel CEMR, jumelages, grensoverschrijdende netwerken zoals EGTS, thematische netwerken zoals EUROCITIES of het Burgemeestersconvenant). Die netwerken worden onder meer ingezet in functie van de belangenbehartiging bij de EU, de opvolging van Europese wetgeving of de onderlinge uitwisseling van best practices, informatie, ervaring en middelen.

Deze bijdrage richt zich op de bottom-updimensie van de Europeanisering van het lokaal bestuur. Callanan en Tatham (2014, 4) gebruiken de term regelgevende mobilisatie (“regulatory mobilization”) om het proactieve en dynamische proces aan te duiden waarbij regionale en lokale besturen trachten om EU-beleid en wetgevende output te beïnvloeden. Doorgaans wordt de bottom-upactiviteit van het lokale en regionale bestuursniveau overigens samen beschouwd onder de noemer ‘subnationale besturen’ (bijvoorbeeld Bomberg & Peterson, 1998; Marks et al., 2002; Fleurke & Willemse, 2006; Tatham, 2010; Callanan & Tatham, 2014). Die clustering weerspiegelt in zekere zin de gewoonte van de EU om het subnationaal

FORMELE BESTUURSLAAG OF INFORMELE BELANGENGROEP?

bestuur als een unitaire bestuurslaag voor te stellen (Panara & Varney, 2013),⁴ of zelfs haar voorkeur om te interageren met een bestuurslaag die groot genoeg is om een significante economische impact te genereren (Goldsmith, 2011). Verschillende auteurs merken evenwel op dat het zinvol is om een expliciet onderscheid te maken tussen beide bestuursniveaus (Schultze, 2003; Marshall, 2005; Heinelt & Niederhafner, 2008; Panara & Varney, 2013). Er is immers niet alleen een duidelijk verschil in omvang en aantal, lokale besturen hebben doorgaans ook een beperktere grondwettelijke status en minder bevoegdheden dan hun regionale tegenhangers (Panara & Varney, 2013). Daarom onderschrijven we de volgende claim van Marks et al. (2002, 12, 15-16):

It is not the case that regions, and regions alone, are intent on pursuing political influence in the EU. Localities do the same if they can gain through strength of numbers what they lack in individual strength. [...] [However,] we know less about the European concerns and activities of local authorities than we do of regional actors. Perhaps it is time 'to bring the local back in' to the study of multi-level governance.

De laatste zin brengt ons bij een tweede kanttekening. Europeanisering op zich is namelijk geen algemene theorie die specifiek gedrag van lokale besturen, *in casu* de regelgevende mobilisatie, kan verklaren. Wetenschappers moeten zich bijgevolg op andere theorieën beroepen om specifieke onderzoeksvragen daaromtrent te beantwoorden (Hamedinger & Wolffhardt, 2010). De theorie van multilevel governance (MLG) reikt bijvoorbeeld een handvat aan om de wetgevende mobilisatie van lokale besturen in de EU te bestuderen (John, 2000). MLG is in essentie begaan met nieuwe bestuursvormen waarbij besluitvorming wordt verspreid over verschillende centra van autoriteit, weg van de klassieke staat (Hooghe & Marks, 2003). Bache en Flinders (2004) beschouwen MLG als het bestuur van onderling afhankelijke statelijke actoren (supranationale, nationale, regionale en lokale overheden) en niet-statelijke actoren (bijvoorbeeld burgers, bedrijven) in niet-hiërarchische beleidsnetwerken. Hooghe en Marks (2003) onderscheiden daarbij twee vormen. Type I verwijst naar de interactie tussen de verschillende territoriale bestuursniveaus (bijvoorbeeld lokaal, regionaal, centraal, EU) in vaste structuren op hiërarchische basis. Type II vertegenwoordigt flexibele netwerken die de vaste territoriale grenzen overstijgen en ad hoc worden opgericht om een bepaald beleidsprobleem aan te pakken. Wanneer lokale besturen dan op basis van de geijkte structuren en regels als formele bestuurslaag ageren, kadert dat hoofdzakelijk binnen MLG type-I. De informele route, waarbij ze de Europese besluitvormers buiten die formele routes om benaderen als territoriale belangengroep, sluit anderzijds aan bij de idee van MLG type-II.

3. Lokale besturen als formele bestuurslaag

De officiële procedures voor Europese besluitvorming, vastgelegd in de Europese verdragen, voorzien geen expliciete rol voor lokale besturen (EP, 2018). Toch propageert de EU een systeem van MLG waarbij de verschillende bestuurslagen, met inbegrip van het lokale niveau, het beleid in onderling overleg vormgeven. Voor Panara en Varney (2013) bestaat de essentie van multilevel governance in de EU daarom uit twee factoren: de co-existentie van en de interactie tussen de vier bestuursniveaus (lidstaten, de EU, regionale en lokale besturen).

In deze sectie bespreken we drie elementen die de betrokkenheid van lokale besturen bij het Europese beleid als formele bestuurslaag vormgeven: de erkenning van het principe van MLG en de wettelijke status van het lokaal bestuur in de EU, formele participatiekanalen en het partnerschapsprincipe. Die elementen liggen hoofdzakelijk in lijn met de meer formele benadering van MLG als type-I.

3.1. *Het MLG-principe en de wettelijke status van het lokaal bestuur in de EU*

Sinds de jaren 2000 heeft de EU een aantal belangrijke stappen gezet in de richting van de erkenning van MLG (Panara & Varney, 2013). In het Witboek Europees Bestuur stelde de Europese Commissie bijvoorbeeld expliciet de doelstelling voorop om meer in te zetten op interactie met regionale en lokale besturen, onder meer via stelselmatige dialoog met de nationale en Europese organisaties van die besturen in een vroeg stadium van de beleidsvorming. Die intentieverklaring kaderde in de bredere ambitie om de betrokkenheid en openheid van het Europese besluitvormingsproces te vergroten en zo de legitimiteit van het beleid te verhogen.

In 2003 werd de systematische dialoog verder uitgewerkt in een paper die tot stand kwam na publieke consultatie van de lokale en regionale besturen (COM, 2003). De paper formuleert twee grote doelstellingen. Ten eerste wil de Commissie regionale en lokale besturen betrekken bij het Europees beleid door hen de mogelijkheid te bieden hun mening te uiten over beleid dat ze later zelf zullen moeten uitvoeren, en dat voordat het formele besluitvormingsproces van start gaat. Ten tweede dient de systematische dialoog om tot een beter begrip te komen van de beleidsdoelstellingen en wetgeving van de EU – en zo de transparantie van het beleid en het begrip voor dat beleid bij het publiek te vergroten. Het document bevat voorts enkele concrete bepalingen inzake de formele invulling van de dialoog (namelijk hoorzittingen), criteria voor betrokken partijen (namelijk nationale en Europese verenigingen van lokale en regionale besturen; collectief en direct belang, ervaring en expertise; het CvdR als tussenschakel), de inhoud van de dialoog (namelijk jaarlijks werkprogramma van de Commissie, grote beleidsinitiatieven met

territoriale impact) en de organisatie (namelijk via een jaarlijkse vergadering op het hoogste niveau en andere vergaderingen met Eurocommissarissen). Belangrijk om daarbij op te merken is de bepaling dat het initiatief voor deze dialoog bij de Commissie ligt.

Ook het Europees Parlement nam in die periode een resolutie aan met als titel 'Rol van de regionale en lokale overheden bij de Europese opbouw' (EP, 2003). In de resolutie bespreekt het Europees Parlement vier grote doelstellingen betreffende de rol van regionale en lokale overheden in de EU, met telkens enkele bijhorende concrete actiepunten: de unie dichterbij de burgers brengen (nieuwe participatiemogelijkheden voor lokale en regionale besturen; erkenning van de rol van subnationale besturen in de Europese Verdragen), participerende vertegenwoordiging (onder andere steun voor Europees Handvest van het lokale zelfbestuur; inbreng subnationale overheden bij beleidsvoorbereiding van de Commissie; steun voor het Witboek van de Commissie), beroepsmogelijkheden bij het Hof van Justitie (voor zowel lokale en regionale besturen als het CvdR) en grensoverschrijdende samenwerking (samenwerking tussen regio's en lokale besturen actief bevorderen). Tot slot stelt het Europees Parlement in het kader van de toenmalige Conventie voor de Verdragswijziging enkele wijzigingen voor om de rol van lokale en regionale besturen expliciet te erkennen.

Dat laatste element brengt ons bij de formele erkenning van de rol van lokale besturen in de Europese Verdragen. Volgens Panara (2013, 411) is die formele erkenning, uitgedrukt in bepalingen omtrent subsidiariteit (en lokaal zelfbestuur, T.V.) een logische verderzetting van de MLG-idee: "Indeed, multilevel governance requires an appropriate involvement of the sub-state authorities in the making and in the implementation of EU law and policy." Dergelijke betrokkenheid van onder meer lokale besturen helpt zo (1) remediëren aan het democratisch deficit van het Europees beleid, (2) gestalte geven aan het subsidiariteitsprincipe en (3) de macht van de EU limiteren. Panara en Varney (2013: xix) sommen een aantal voorbeelden op van de verdragsrechtelijke erkenning van de lokale besturen in de EU⁵: de preambule van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) erkent het subsidiariteitsbeginsel; Artikel 4(2) VEU erkent expliciet het principe van lokaal zelfbestuur; Artikel 5(3) VEU bespreekt het subsidiariteitsbeginsel met inbegrip van de expliciete vermelding van het lokaal bestuur; en Artikel 13.4 VEU erkent de rol van het Comité van de Regio's. Ook Artikel 2 van het protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid stipuleert de noodzaak om de lokale en regionale dimensie van Europees beleid in rekening te brengen bij aanvang van wetgevende processen.

Bovenstaand overzicht toont hoe de EU de rol van lokale besturen steeds meer formeel heeft verankerd. Toch plaatsen verschillende auteurs vraagtekens bij de effectiviteit van dat systeem in termen van concrete invloed op het Europese besluitvormingsproces. Hessel (2003, 46) beschouwde de formele rol van lokale be-

sturen in de EU bij aanvang van bovenstaande evoluties bijvoorbeeld nog als ‘zeer gering’. Zo’n tien jaar later leek die situatie (nog) niet fundamenteel gekeerd. In zijn bespreking van de formele vertaling van het multilevel principe in de EU stelt Guderjan (2012, 119): “Despite the formal commitment to such measures, effective cooperation between different levels is still at an early stage and lacks in effective realisation.” Die vaststelling wordt overigens gedeeld door de Europese instellingen zelf. Zo stelt het Europees Parlement (2018, 5) in een nieuw rapport over de rol van steden in het institutionele raamwerk van de EU: “The current forms of the cities’ participation remain however unsatisfactory from the perspective of the desired impact on the design and implementation of EU policies and legislation.” Het Europees Parlement pleit in het rapport daarom voor een sterkere betrokkenheid van steden in het Europese besluitvormingsproces (onder meer via toegang tot de werkgroepen van de Raad, een sterkere betrokkenheid in het CvDR, een rol voor de verenigingen van steden en gemeenten als permanente raadgevers van EU-beleid, de creatie van Europese debatfora in grote steden). Het Europees Parlement voorziet daarbij voor zichzelf een rol als promotor, en dat in samenspel met het Comité van de Regio’s, het formele kanaal voor participatie van lokale besturen in de Europese besluitvorming.

3.2. *Formele participatie in Europese besluitvorming*

De rol van lokale besturen in de Europese besluitvorming wordt niet enkel in verdragsrechtelijke en beleidsmatige principes verankerd. De EU heeft met het Comité van de Regio’s (CvDR) eveneens een formele institutie in het leven geroepen die expliciet tot doel heeft om regio’s en steden en gemeenten structureel bij de Europese besluitvorming te betrekken, en zo de kloof tussen de EU en de burgers te verkleinen (Bux, 2018). Het CvDR werd opgericht in 1994 als een officieel raadgevend orgaan van de EU. De 350 leden zijn verkozen politici van een lokaal of regionaal bestuur uit de Europese lidstaten (of zijn daaraan verantwoording verschuldigd). Ze worden voorgedragen door de lidstaten en benoemd voor een periode van vijf jaar. De hoofdtaak van het CvDR bestaat uit adviezen, verslagen en resoluties opstellen. Op vijf domeinen is het advies van het CvDR aan de Raad en Commissie een verplichte voorwaarde in het besluitvormingsproces: onderwijs, beroepsopleiding en jeugdzaken; cultuur; volksgezondheid; trans-Europese netwerken op het gebied van vervoer, telecommunicatie en energie; en economische en sociale samenhang. Daarnaast kunnen de drie Europese instellingen het CvDR ook raadplegen in andere beleidsmateries en staat het de instelling vrij om advies te verstrekken op eigen initiatief. Met het Verdrag van Lissabon (2009) verkreeg het CvDR bovendien het recht om mogelijke schendingen van het subsidiariteitsbeginsel aan te klagen bij het Europees Hof van Justitie (Bux, 2018).

Het CvdR is schatplichtig aan drie grote principes: multilevel governance, nabijheid en subsidiariteit (CvdR, 2018). De institutie claimt zelf het uitgelezen kanaal te zijn om de kloof tussen de EU en de burger te dichten. Haar leden wonen en werken immers niet enkel in eigen stad of regio (en kennen bijgevolg de besognes van de doorsnee burger), ze fungeren als een doorgeefluik dat de noden van de kiezers tot recht in het hart van de Europese besluitvorming brengt en de kiezers nadien informeert over wat er speelt op Europees niveau. Het CvdR engageert zich actief in tal van beleidsdomeinen die het dagelijks leven van de burger raken (economische, sociale en territoriale cohesie; werkgelegenheid; sociale zaken; onderwijs, jeugd en cultuur; volksgezondheid; transport; sport; milieu, energie en klimaatverandering).

We kunnen het CvdR met andere woorden beschouwen als de emanatie van MLG type-I, en de rol die lokale besturen daarin te vervullen hebben. Het mag daarom niet verbazen dat het CvdR zelf een Witboek heeft geschreven over MLG. Dat Witboek brengt een aantal aspect van MLG onder de aandacht (Panara, 2013). Niet enkel wordt de correcte implementatie van Europees en nationaal beleid door lokale en regionale besturen bepleit, evenveel klemtoon ligt op de betrokkenheid van lokale besturen bij de totstandkoming van beleid op zowel Europees als lidstaatniveau.⁶ Er heerst evenwel nogal wat scepsis over de feitelijke invloed die het CvdR op de Europese besluitvorming kan uitoefenen (Van Bever et al., 2009; ook Hessel, 2003; Guderjan, 2012). De overvloed aan lijvige rapporten zou dan niet in verhouding staan tot de capaciteit om het debat rond relevante beleidsthema's te sturen, laat staan reële beslissingsmacht te genereren. Bovendien wordt het CvdR gekenmerkt door een oververtegenwoordiging van regionale overheden ten koste van de lokale besturen (Committee of the Regions, 2005).

Toch is het CvdR geen nutteloos orgaan. Hessel (2003) wees erop hoe het CvdR een belangrijke rol speelde in de Europese bewustwording van bepaalde Nederlandse decentrale overheden die een vertegenwoordiger konden afvaardigen naar deze institutie. Guderjan (2012) suggereert daarnaast dat het CvdR zijn positie in het Europese politiek systeem wel heeft weten te versterken – zij het vooral dankzij de interactie met andere Europese instellingen, en niet de formele bepalingen. Empirisch onderzoek naar de concrete invloed van het Comité van de Regio's nuanceert daarenboven enigszins het beeld van een institutie zonder macht. Neshkova (2010), bijvoorbeeld, onderzocht de invloed van het CvdR op het standpunt van de Europese Commissie in een aantal beleidsdomeinen. Haar onderzoek toont aan dat het CvdR er in ruim een derde van de gevallen in slaagt om de wetgevende beslissingen van de Commissie te beïnvloeden. Die invloed is bovendien groter inzake regionale beleidsthema's – de kerntaak van het CvdR – en in gevallen waarin er meer publieke ontevredenheid is en de amendementen van het CvdR meer beleidsrelevantie hebben. Panke, Hönnige en Gollub (2015) analyseerden de impact van het Comité van de Regio's en het Europees Economisch en Sociaal Comité. Zij

komen eveneens tot de conclusie dat dergelijke consultatieve organen wel degelijk invloed kunnen hebben op de Europese besluitvorming, maar wel onder een aantal specifieke voorwaarden. De kans op invloed is namelijk groter indien de instelling zelf veel administratieve en ‘ideële’⁷ capaciteit bezit, en de Europese instellingen net minder. Invloed is eveneens waarschijnlijker als de afstand tussen de initiële standpunten van de EU en de standpunten van de comités kleiner is, en de Europese instellingen flexibel zijn om hun positie te herzien. De kans op invloed neemt volgens de auteurs tot slot toe als de discussie een belangrijk thema betreft en er minder ideële competitie is van andere belangengroepen.

Behalve het CvdR kunnen lokale besturen tot slot eveneens gebruik maken van de algemene formele participatiemechanismen in het Europese besluitvormingsproces. Quittkat en Kotzian (2011, 401) gebruiken de term ‘consultatieregime’ om de geformaliseerde relatie van de Europese Commissie met de maatschappij aan te duiden. Het spectrum van het Europese consultatieregime is behoorlijk breed en omvat onder andere expertgroepen, beleidsfora, online fora, burgerconferenties, conferenties en online consultaties. De auteurs maken wel een interessante bedenking bij dit consultatieregime. Terwijl de Europese Commissie deze instrumenten als formele consultatie-instrumenten opvat, fungeren ze voor belanghebbenden als (potentiële) lobbyinstrumenten. Quittkat en Kotzian onderzochten vervolgens het gebruik van dit regime door zowel territoriale als functionele belangengroepen. De vaststelling dat subnationale belangengroepen (zoals lokale besturen) effectief gebruik maken van het consultatieregime, beschouwen de auteurs als een pluim op de hoed van de Europese Commissie. Vooral de online consultaties hebben de reikwijdte van de stakeholderparticipatie verbreed. Anderzijds constateerden Quittkat en Kotzian wel dat subnationale, en zeker lokale, actoren consultatie minder vaak als een lobbystrategie gebruiken dan andere belangengroepen (i.e. minder vaak systematisch gebruik maken van de verschillende instrumenten). Ze besluiten daarom: “In particular sub-national and local level actors are at a disadvantage compared to EU level actors regarding all our instrument categories, and the disadvantage is the stronger, the more exclusive the consultation instrument” (Quittkat & Kotzian, 2011, 414).

3.3. *Het partnerschapsprincipe*

Als laatste component van de formele rol van lokale besturen in de Europese besluitvorming bespreken we het partnerschapsprincipe. Conzelmann (in Guderjan, 2012) beschrijft hoe dat principe geïntroduceerd werd met de hervormingen van het Europese structuurfonds in 1988. Het fonds werd in 1988 namelijk gedecentraliseerd door middel van het partnerschapsprincipe dat de implementatie van de financieringsprogramma’s regelde. Terwijl de nationale overheden bevoegd bleven voor de eindbeslissing omtrent de toewijzing en opvolging van de fondsen, wer-

den ze geacht om dat van toen af aan in samenwerking met lokale en regionale overheden te doen. Dit principe werd ingeschreven in een Europese verordening uit 1993 (EEC, 2081/93, Artikel 4.1). Guderjan (2012) somt op dat het partnerschapsprincipe lokale actoren legitimiteit en participatiekansen in Europese zaken verleende, maar ook hun deelname in transnationale netwerken faciliteerde. De Europa2020-strategie legde eveneens de klemtoon op de nood aan samenwerking tussen nationale, regionale en lokale overheden in de uitwerking en implementatie van de programma's. Bovendien vraagt de Commissie uitdrukkelijk om een dialoog tussen de verschillende bestuursniveaus in de lidstaten om de beleidsprioriteiten van de EU dichter bij de burgers te brengen en de EU2020-doelen te bereiken. De configuratie en werking van de partnerschappen in de praktijk blijft evenwel sterk afhankelijk van de politiek-bestuurlijke tradities, regels en visies in de (centrale overheid van de) lidstaten, net als van het feit of de Europese Commissie het principe kan afdwingen van de lidstaten (Guderjan, 2012). Schultze (2003, 138) noemt het partnerschapsprincipe in realiteit daarom nog vaak een 'lege doos', en ook lokale overheden zelf bekritiseerden het gebrek aan een effectief partnerschap in de context van Europa2020 (Guderjan, 2012).

Net zoals dit bij het MLG-principe het geval was, resulteerde ook de gebrekkige implementatie van het partnerschapsprincipe in nieuwe beleidsrapporten en -initiatieven. Het Europees Parlement, bijvoorbeeld, publiceerde in 2010 een resolutie over goed bestuur in het Europees regionaal beleid (EP, 2010). In deze resolutie pleit het Europees Parlement onder meer voor een bottom-upbenadering van het MLG-principe; intensievere samenwerking tussen de bestuursniveaus gedurende de programmaperiode; sterkere betrokkenheid van regionale en lokale besturen bij de programma's op basis van partnerschappen; en zelfs voor de creatie van een Territoriaal Pact van Lokale en Regionale Overheden voor Europa2020. Het CvdR ondersteunde dat laatste idee met een resolutie in 2010 (Committee of the Regions, 2010). Toch meent Guderjan (2012) opnieuw dat deze doelstellingen nog te vaak dode letter bleven.

Een potentieel belangrijke nieuwe stap werd daarom gezet met de 'Urban Agenda for the EU' (UAEU), geofficialiseerd in het Pact van Amsterdam (2016). Het doel van de UAEU is om stedelijke overheden te betrekken bij het bereiken van betere wetgeving, betere financiering en betere kennis. Via een nieuwe vorm van ditmaal informele multilevel (en multistakeholder) samenwerking wil de EU de stedelijke dimensie van het Europese beleid versterken. Die samenwerking bestaat uit partnerschappen waaraan zowel de lidstaten, de Europese instellingen als de Europese steden (inclusief hun netwerken en vertegenwoordigende organen) deelnemen.⁸ De partnerschappen richten zich op twaalf belangrijke thema's: integratie van migranten en vluchtelingen, luchtkwaliteit, stedelijke armoede, huisvesting, circulaire economie, werkgelegenheid, klimaatadaptatie, energietransitie, duurzame ontwikkeling, stedelijke mobiliteit, digitale transitie en overheidsopdrachten. Uit een rapport gepubliceerd een jaar na de inwerkingtreding van het Pact komt

een gemend beeld naar voren (EUKN, 2017). Positief was de vaststelling dat alle voorziene partnerschappen waren opgericht, en de verschillende bestuursniveaus daarin vertegenwoordigd waren. Alle partners hebben ook lof voor de multilevel werkmethode. De verwachtingen omtrent de impact op de onderlinge bestuursverhoudingen worden voorlopig ingelost: op Europees niveau lijkt de interbestuurlijke samenwerking op stedelijke onderwerpen versterkt, terwijl de coördinatie tussen lidstaten en de EU, evenals de relatie tussen steden, lidstaten en Europese instituties, groeit. Het rapport stelt bijgevolg: “This reinforced multilevel coordination can eventually strengthen the position of cities in EU policy-making” (EUKN, 2017, 3). Toch kampt de methode nog met groeipijnen. De menselijke en financiële capaciteit en expertise vormen voorlopig een obstakel en de betrokkenheid van de partners, alsook het procesmanagement, is voor verbetering vatbaar. De externe ondersteuning van de Europese Commissie is daarom cruciaal, net als politieke inbedding door de lidstaten. De uiteindelijke impact zal bovendien afhankelijk zijn van de implementatie van de acties die voortkomen uit de partnerschappen en, niet onbelangrijk, hun impact op het nieuw Meerjarig Financieel Kader (MFK, i.e. de nieuwe Europese programmaperiode). Het Pact en de UAEU zijn met andere woorden dus nog heel sterk ‘work in progress’ (EUKN, 2017).

Met de EU Urban Agenda en de informele partnerschappen die die inhoudt, slaan we meteen de brug naar MLG type-II. Dergelijke losse netwerken van actoren over bestuursniveaus heen, gericht op specifieke beleidsvraagstukken oplossen, vormen het speelveld waarin lokale besturen zich begeven als ze de Europese besluitvorming trachten te beïnvloeden als belangengroep – los van de bovengeschetste formele paden.

4. Lokale overheden als territoriale belangengroep

Het tweede perspectief dat we in deze paper bespreken interpreteert de regelgevende mobilisatie van lokale besturen in de EU als een vorm van belangenvertegenwoordiging (‘interest representation’, ‘interest group politics’, ‘lobbying’). De EU (COM, 2016, 3) definieert die praktijk in haar transparantieregister als de activiteiten die worden uitgevoerd met het oog op de beïnvloeding van de beleidsformulering en besluitvormingsprocessen van de Europese instellingen. Auteurs menen overigens dat die informele weg expliciet voortvloeit uit het gebrek aan slagkracht van de formele rol als bestuurslaag (Knodt, 2011, 420; ook Hessel, 2003):

In multi-level systems such as the EU, marked by a lack of institutionalised representation for sub-national interests, territorial interests are also forced to represent their interests differently, i.e., via lobbying.

Ook belangenvertegenwoordiging vloeit dus voort uit de benadering van de EU als een MLG-systeem. De lobbyactiviteit spoort dan veeleer met MLG type-II, waarbij de lokale besturen in verschillende constellaties specifieke, ad hoc beleidsnetwerken vormen met Europese besluitvormers.

4.1. *Definitie en conceptualisering*

Vanuit zuiver theoretisch oogpunt zijn lokale besturen uiteraard geen belangengroep zoals die doorgaans in de lobbyliteratuur gedefinieerd wordt. Woll (2007, 465) omschrijft belangengroepen bijvoorbeeld als “formally organized groups who are united by specific political objectives and who try to influence the policy process in the pursuit of these goals”. Beyers et al. (2010) sommen drie elementen op die een belangengroep karakteriseren: organisatie (i.e. de vertegenwoordiging van geaggregeerde individuen en/of georganiseerde vormen van politiek gedrag), politieke belangen (i.e. het oogmerk om politieke beleidsuitkomsten te beïnvloeden) en informaliteit (i.e. gebruikmaken van informele interactie met beleidsmakers in plaats van zelf een politiek ambt na te streven). Klüver (2013) hanteert de term ‘private status’ om dat laatste kenmerk te benoemen. Volgens haar betekent dat niet enkel dat belangengroepen geen politiek ambt nastreven, maar ook dat ze geen publieke instellingen zijn die gefinancierd worden door (en daardoor onderhevig zijn aan) de staat. Op basis van dergelijke classificaties zijn lokale besturen *strictu sensu* geen belangengroep.

Toch beschouwen wetenschappers de regelgevende mobilisatie van lokale besturen in de EU vaak als een vorm van belangenvertegenwoordiging (John, 2000; Marks et al., 2002; Heinelt & Niederhafner, 2008; Beyers et al., 2010; Greenwood, 2011; Knodt, 2011). Bulmer (2007, 801) omschrijft de relatie van Britse lokale besturen met de EU als volgt: “Of course, local authorities are not normally regarded as interest groups. However, in their relation with the EU authorities, this is the best kind of parallel to make for their activities.” Beyers et al. (2010, 6) geven aan dat het zinvol is om actoren zoals lokale overheden te percipiëren als “interest organisations that are equivalent to interest groups”. De aanwezigheid van een bepaalde vorm van organisatie, de formulering van beleidsvoorkeuren en de capaciteit om middelen te mobiliseren maken van lokale besturen potentieel invloedrijke actoren in de EU. Auteurs uit de literatuur van belangenvertegenwoordiging labelen de regelgevende mobilisatie van lokale (en regionale) besturen doorgaans als ‘territoriale belangenvertegenwoordiging’ (Greenwood, 2011; Knodt, 2011).⁹

Territoriale belangengroepen onderscheiden zich van hun traditionele, functionele tegenhangers door de enorme complexiteit die ze in zich dragen (Greenwood, 2011). Als territoriaal bestuursniveau kunnen ze namelijk zowel een beïnvloedingskanaal zijn voor private belangen op het grondgebied (bijvoorbeeld industrie, handel, land-

bouw, sociale organisaties), als een verzameling belangen op zich.¹⁰ In die laatste optiek moeten we overigens opmerken dat lokale besturen zich ook organiseren in tal van netwerken (bijvoorbeeld EUROCITIES) en koepelverenigingen (bijvoorbeeld Council of European Municipalities and Regions – CEMR) die de beïnvloeding van het Europese besluitvormingsproces tot de kern van hun missie rekenen.

4.2. *Strategische lobbykeuzes en de routes naar Europa*

Belangenvertegenwoordiging wordt in grote mate bepaald door het politieke systeem waarin het opereert (Greenwood, 2011). Karakteristiek voor de EU zijn de vele kansen om het besluitvormingsproces te beïnvloeden (Bouwen & McCown, 2007). Belangengroepen moeten bijgevolg wel een reeks strategische keuzes maken in hun lobbycampagne. Zo varieert het algemene doel (i.e. de geprefereerde positie doordrukken in positieve zin, of een ongunstige bepaling tegenhouden in negatieve zin; Hauser, 2011) en het belang (bijvoorbeeld een dagelijks belang of ‘low politics’ versus een substantieel politiek belang of ‘high politics’; Michalowitz, 2007). Belangen kunnen ook heel specifiek (en makkelijker te promoten) of veeleer diffuus zijn – al naargelang het publiek in wiens naam men ageert (Beyers, 2004). Vass (2008) maakt tot slot een dubbel onderscheid tussen nationale belangen en Europese belangen enerzijds, en publieke belangen en private belangen anderzijds.

Ten tweede moeten belangengroepen beslissen hoe ze handelen. Een proactieve strategie zet bepaalde beleidsitems op de agenda, terwijl een reactieve strategie inspeelt op de bestaande situatie of mogelijkheden (Raad voor het openbaar bestuur, 2013; bijvoorbeeld deelname aan consultaties, commissies en publieke debatten). Binnen de politieke lobbystrategieën maakt Beyers (2004) verder onderscheid tussen ‘voice’ (i.e. de publieke strategie via bijvoorbeeld mediacampagnes of publiek protest) en ‘access’. Die laatste vorm verwijst naar de uitwisseling van beleidsrelevante informatie met publieke actoren via formele en informele netwerken (Beyers, 2004) en staat ook bekend als ‘inside lobbying’ (Bouwen & McCown, 2007). Dergelijke activiteiten vinden doorgaans plaats achter de publieke schermen via informele contacten tussen belangengroepen en beleidsmakers, en zijn vaak ook de meest geprefereerde vorm van belangenvertegenwoordiging. Inside lobbying fungeert als een soort ruiloperatie gebaseerd op een logica van vraag en aanbod: via verschillende kanalen ruilen belangengroepen informatie voor toegang tot en invloed op de Europese beleidsmakers (Bouwen, 2004; Hauser, 2011; Klüver, 2013). De Europese beleidsmakers (Europese Commissie, Europees Parlement, Raad) zijn immers vragende partij naar technische informatie en steun van belangengroepen om de legitimiteit van hun beleid te vergroten (Greenwood, 2011; Hauser, 2011).

De derde fundamentele stap in het lobbyproces betreft de keuze welke Europese instelling benaderd wordt op welk moment van het besluitvormingsproces.

Onderzoek heeft aangetoond dat de initiële fase van beleidsvorming wellicht het beste moment is om invloed uit te oefenen (Pedler, 2002; Klüver, 2013). Belangengroepen doen er vervolgens goed aan om hun strategie af te stemmen op de specifieke Europese institutie waarmee ze in contact treden (Beyers, 2004). Zo zijn belangengroepen volgens Greenwood (2011) voor de Europese Commissie een soort natuurlijke kiesomschrijving. In de fase van beleidsinitiatie zoekt de Commissie immers doorgaans actief naar input van experts. Dit is ook voor territoriale belangengroepen, en vooral via hun collectieve belangenverenigingen, het geval (Schultze 2003; Callanan, 2012; Heinelt & Niederhafner, 2008). Het Europees Parlement is eveneens vatbaar voor input van buitenaf omdat de politieke meerderheid er bij elke beslissing opnieuw moet worden opgebouwd (Greenwood, 2011). De Raad van de EU is als meest intergouvernementele instelling tot slot wellicht de moeilijkste institutie om te beïnvloeden en fungeert daarom vaak als een soort laatste redmiddel (Beyers, 2004).

Ten vierde moeten belangengroepen de specifieke route kiezen waarlangs ze de Europese instellingen benaderen. Als we het model van Beyers (2002) toepassen op de territoriale belangengroepen, komen we tot drie niet-exclusieve routes naar Europa: (1) een directe supranationale route van lokale besturen naar de Europese instellingen, (2) een indirecte route via nationale overheden en (3) een indirecte supranationale route via Europese actoren. De indirect nationale route verloopt via formele en informele contacten met politici en ambtenaren op regionaal en/of federaal niveau. De indirect Europese route verwijst naar de verschillende types netwerken en associaties van lokale besturen die op Europees niveau georganiseerd zijn. We denken hierbij aan grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden (bijvoorbeeld Europese Groeperingen voor Territoriale Samenwerking – EGTS), thematische netwerken die een bepaald type lokale besturen verenigen (bijvoorbeeld EUROCITIES, Eurotowns) en representatieve associaties of ‘koepelverenigingen’ van lokale besturen (bijvoorbeeld CEMR).¹¹ Via de directe supranationale route kunnen lokale besturen tot slot rechtstreeks in contact treden met de Europese instellingen. De term lokale besturen betreft in deze context niet enkel individuele steden en gemeenten maar ook hun nationale verenigingen, gemeentebedrijven, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden enzovoort. Een ander opmerkelijk instrument in die optiek zijn de lobbykantoren van subnationale overheden in Brussel. Die lobbykantoren worden door zowel individuele besturen, collectieve nationale netwerken als Europees grensoverschrijdende netwerken gebruikt om onder meer toegang te verkrijgen tot het Europese besluitvormingsproces.

De keuze tussen de indirect nationale route en de directe route wordt in sterke mate bepaald door de interbestuurlijke verhoudingen in een lidstaat en partijpolitieke connecties (Tatham, 2010). Zo zijn er in België diverse mogelijkheden tot informeel contact met het centraal bestuur door de sterke participatie en veelvuldige cumulatie van politieke mandaten op verschillende niveaus. In Nederland stipu-

leert Artikel 9 van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen dan weer dat overleg tussen het Rijk en de decentrale overheden noodzakelijk is wanneer nieuwe Europese beleidsvoornemens impact kunnen hebben op de lokale overheid. Tegelijk kan de regelgevende mobilisatie van lokale besturen de bestaande interbestuurlijke verhoudingen in een land evenwel onder druk zetten (Goldsmith, 2005). De concepten multilevel governance en bottom-up Europeanisering worden namelijk vaak voorgesteld als opportuniteiten voor lokale besturen om hun lidstaat te omzeilen en Europese instellingen direct te benaderen (Fleurke & Willemse, 2006; Heinelt & Niederhafner, 2008). Dat kan ongemerkt plaatsvinden (en/of getolereerd worden door de lidstaat), maar evenzeer uitmonden in een conflict – bijvoorbeeld wanneer beide partijen andere doelstellingen nastreven. Daarnaast kan het voor subnationale overheden in bepaalde gevallen lonender zijn om de lidstaat net niet te omzeilen, maar in tegendeel samen te werken in een poging de Europese instellingen te bereiken (Callanan & Tatham, 2014; Tatham, 2010).¹²

Voor lokale overheden bestaat de kunst er dus in om per dossier of beleidsthema de juiste strategische keuzes te maken, bijvoorbeeld inzake argumentering, timing, toegangskanalen en routes. De meest effectieve strategie bestaat dan wellicht uit een evenwichtige mix van routes en kanalen (i.e. ‘multilevel venue shopping’, Beyers & Kerremans, 2012; ook Beyers, 2004). Volgens Knodt (2011) slagen territoriale belangengroepen daar vaak in, en doen ze er goed aan om dezelfde lobbystrategieën toe te passen als functionele belangengroepen als ze Europees beleid succesvol willen beïnvloeden.

Callanan (2012) vergeleek de mobilisatiepatronen van de verenigingen van lokale besturen in Engeland, Denemarken en Ierland in de context van Europese milieuwetgeving. Uit zijn studie blijkt dat hoofdzakelijk verenigingen die over veel middelen beschikken en als enige de belangen van de lokale overheden in hun lidstaat vertegenwoordigen, actief overgaan tot regelgevende mobilisatie in de EU en in de eigen lidstaat. Ze hebben immers meer middelen (bijvoorbeeld budget, technische expertise) om de verschillende toegangskanalen tot de Europese besluitvorming te benutten. Bovendien kunnen ze bogen op schaalvoordelen en kunnen ze de aanwezige politieke en informatiebronnen bundelen als ze als enige belangenvertegenwoordiger van lokale overheden in hun land optreden. Marks et al. (2002) onderzochten de motieven van subnationale overheden om lobbykantoren in Brussel te openen. Kantoren plaatsen de informatiefunctie op de eerste plaats, gevolgd door de netwerk- en verbindingsfunctie. Beleidsbeïnvloeding wordt als iets minder belangrijk ervaren. Maar die ‘politieke’ functie is wel de factor waarin de lobbykantoren zich het sterkst van elkaar onderscheiden. In het algemeen vinden de auteurs een sterk verband tussen het budget van een kantoor en de grootte van het kantoor en zijn staf. Beide variabelen oefenen vervolgens een positief effect uit op het belang dat het kantoor stelt in de beïnvloedingsfunctie. Daarnaast komt een bijkomend drievoudig onderscheid naar voren. Regionale lobbykantoren

vinden die functie belangrijker dan lobbykantoren van lokale besturen. Individuele regionale lobbykantoren, die vaak een sterke regio vertegenwoordigen, scoren ten tweede (licht) hoger dan de collectieve kantoren. Het sterkste onderscheid vinden de auteurs evenwel tussen de lobbykantoren van lokale besturen onderling. Collectieve kantoren richten zich namelijk veel meer op beleidsbeïnvloeding dan kantoren van individuele steden of gemeenten.

Deze studies wijzen dus op het groot belang van collectieve actie voor de regelgevende mobilisatie van lokale besturen. Callanan en Tatham (2014) onderschrijven die stelling. Voor hen weerspiegelt het onderscheid tussen sterke regio's en sterke verenigingen van lokale overheden enerzijds en zwakkere regio's en zwakkere verenigingen van lokale overheden of individuele lokale besturen anderzijds het best de realiteit van de regelgevende mobilisatie van subnationale overheden in de EU. Dat onderscheid verklaart gedeeltelijk de doelstellingen van de subnationale overheden om actief te Europeaniseren, evenals de strategieën en kanalen die ze daarvoor inzetten. Het zijn bijvoorbeeld bovenal de sterkere regio's en verenigingen van lokale overheden die inzetten op regelgevende mobilisatie. Hun tegenhangers richten zich vaker exclusief op financiële mobilisatie (i.e. meedingen naar Europese financiering via subsidies en programma's). Subnationale overheden die zich mengen in EU-besluitvormingsprocessen handelen overigens het vaakst in samenspel met de centrale overheid. Een tweede optie bestaat uit de centrale overheid omzeilen, terwijl conflict (i.e. handelen tegen de centrale overheid in) slechts in derde instantie voorkomt. De sterkere overheden maken bovendien nog vaker gebruik van de coöperatieve vorm, zwakkere tegenhangers zullen de centrale overheid meer omzeilen. Tot slot merken de auteurs op dat subnationale overheden met een sterkere institutionele positie in de staat frequenter voor samenwerking en intrastatelijke lobbykanalen zullen kiezen. Hetzelfde gebeurt wanneer er een partijpolitieke congruentie bestaat tussen de besturen op het centrale en het subnationale niveau. Het positieve effect van de institutionele positie wordt nog versterkt wanneer de belangen tussen beide bestuursniveaus compatibel zijn.

Het onderzoek van De Rooij (2002) naar het Europeaniseringsproces van acht gemeenten in Nederland lijkt die bevindingen te staven. Hoewel gemeenten zich in algemene zin slechts zelden lijken te wagen aan regelgevende mobilisatie ("regulation was seen as something to be dealt with, but not to be influenced", 2002, 456), merkt de auteur toch dat bepaalde gemeenten zich in bepaalde gevallen proactief opstellen ten aanzien van Europese besluitvormingsprocessen. Gemeenten die een betere toegang hebben tot nationale politici en ambtenaren blijken de Europese opportuniteiten namelijk beter te benutten. Daarnaast concludeert De Rooij ook dat indien de gemeente in aanmerking komt voor financiering door de structuurfondsen en effectief financiering ontvangt, ze in sommige gevallen overgaat tot bottom-upactiviteit. Dat effect wordt bovendien versterkt door gemeentegrootte.

Heinelt en Niederhafner (2008) tot slot vergeleken de twee belangrijkste collectieve lobbykanalen van lokale besturen op Europees niveau: EUROCITIES (het netwerk van de grote Europese steden) en CEMR (Council of European Municipalities and Regions, de koepel van de nationale verenigingen van lokale en regionale overheden). EUROCITIES kan rekenen op relatief rijke leden met veel middelen en technische expertise. Met de grootstedelijke problematiek vertegenwoordigt het netwerk ook een duidelijk afgelijnd belang. Die specifieke focus geeft het netwerk een voordeel in toegangskanalen tot het benutten van de EU, en vooral in expertise mobiliseren om politieke invloed uit te oefenen via argumentatie in specifieke besluitvormingsdossiers. Als keerzijde beperkt de aard en de samenstelling van het netwerk de reikwijdte aan beleidsthema's waarop kan worden ingezet, alsook de legitimiteit (i.e. handelen in het 'algemeen belang') die het netwerk kan inbrengen bij de Europese besluitvorming. Voor de CEMR liggen de kaarten omgekeerd. Wat het netwerk mist aan inhoudelijke focus en specifieke lobbyslagkracht (ieder standpunt moet een grote gemeenschappelijke noemer vertegenwoordigen die alle leden tevreden stelt), compenseert het met een grotere legitimiteit als vertegenwoordiger van 'het' lokaal bestuur in Europa. Bij dossiers waar het algemeen Europees belang op het spel staat, heeft de CEMR daarom een lobbyvoordeel.

4.3. *Van toegang naar invloed?*

Lokale besturen mogen dan wel over verschillende kanalen en strategieën beschikken om de Europese beleidsmakers te benaderen als informele belangengroep, toegang vertaalt zich lang niet altijd in invloed (Bouwen & McCown, 2007). Dür (2008, 561) definieert lobbyinvloed als "an actor's ability to shape a decision in line with her preferences". Voor Michalowitz (2007, 134) verwijst dit concept naar "an actor [...] being persuaded to pursue a certain course of action, even if they did not wish to do so". Lobbyinvloed wordt doorgaans dus begrepen als de capaciteit om Europese wetgeving in de gewenste richting aan te passen terwijl die aanpassingen er niet zouden gekomen zijn zonder de tussenkomst van de belangengroep.

Territoriale belangengroepen worden in het algemeen minder invloed toegeëcht dan andere lobbygroepen (Greenwood, 2011). John (1994) weegt specifiek een aantal pro's en contra's van lokaalpolitieke lobbyinvloed in de Britse context aan elkaar af. Aan de positieve zijde vermeldt hij het surplus aan legitimiteit dat lokale besturen als democratisch verkozen bestuursniveau bezitten; het opportunisme van de Commissie, die de input van lokale besturen kan aanwenden om conflicten met lidstaten te omzeilen; de aanwezige kennis en expertise binnen lokale besturen; en lokale netwerken (met politieke leiders als centrale figuren) en politieke netwerken (i.e. politieke relaties die lokale politici onderhouden met collega's op bovenlokaal niveau). Maar daartegenover staan ook enkele factoren die

lobbyinvloed van lokale besturen minder waarschijnlijk maken. John denkt dan aan de sterke competitie met meer gespecialiseerde, functionele belangengroepen; de rol van de nationale overheid die de ruimte voor lokale actie vaak bepaalt; de politieke cultuur van het lokaal bestuur (die vaak hoofdzakelijk op het financiële aspect van Europeanisering is gericht); de financieel zwakke positie van lokale overheden (wat bijvoorbeeld een rem kan zetten op de opening van een lobbykantoor in Brussel) en de kenmerken van de lokale uitvoerende macht (i.e. collegiaal georganiseerd ten nadele van sterk uitvoerend leiderschap dat een ondernemende rol kan spelen).¹³

Empirisch onderzoek naar de determinanten van de lobbyinvloed van lokale besturen in de EU is evenwel schaars (Goldsmith, 2011; Callanan & Tatham, 2014). Kiers (2014) onderzocht hoe de strategische keuzes van Nederlandse provincies in het lobbyproces ten aanzien van de EU zich vertalen in de vooropgestelde doelstellingen bereiken. De kans om effectief invloed te kunnen uitoefenen blijkt groter als de overheden gericht inzetten op bepaalde condities, zoals de keuze waar te handelen (i.e. welke toegangsroute je neemt), wanneer te handelen (i.e. timing) en hoe te handelen (i.e. welke bronnen en mogelijkheden tot samenwerking er ter beschikking zijn). Ze volgen daarbij geen uniform patroon, maar stellen hun strategie af op de specifieke context. John (1994) analyseerde een aantal concrete lobbycases van Britse lokale besturen. Hij concludeerde dat die lokale besturen er in bepaalde gevallen wel degelijk in slaagden om Europese beslissingen te beïnvloeden, maar dat betrof dan vaak minder belangrijke beleidsbeslissingen of gevallen waar de lokaalpolitieke claims grotendeels overeenkwamen met de voorkeuren van de Europese beleidsmakers (i.e. “pushing an open door”, 1994, 915). Volgens Greenwood (2011) is lobbysucces van territoriale belangengroepen vooral afhankelijk van de afwezigheid van sterke tegenstanders, terwijl Schultze (2003) aangeeft dat de lobbyinvloed van lokale besturen waarschijnlijker is in een vertrouwde beleidscontext zoals het regionaal beleid en cohesiebeleid (waar de betrokkenheid van lokale besturen sowieso groter is).

Voor Schultze (2003) bestaat de lakmoesproef voor de lobbyinvloed van lokale besturen in de EU daarom uit voorbeelden die buiten de ‘comfortabele’ context van het Europees regionaal beleid vallen. Negatieve beleidsvraagstukken, zoals bijvoorbeeld liberalisering en de eenheidsmarkt, zijn daar volgens hem geschikte voorbeelden van. Een voorbeeld van een dergelijke lobbycase vinden we terug in een studie van Verhelst (2018). Hij onderzocht de mechanismen achter de lobbyinvloed van lokale besturen op de uitzonderingen voor publiek-publieke samenwerking in de Europese richtlijnen voor overheidsopdrachten (2014). Lokale besturen slaagden er met name in om, dwars tegen de lobbyactiviteit van de private sector in, belangrijke uitzonderingen te bekomen op de overheidsopdrachtenwetgeving voor vormen van publiek-publieke samenwerking die ze frequent hanteren (bijvoorbeeld in het kader van intergemeentelijke samenwerking of ad hoc samen-

werking tussen overheden). Die uitzonderingen gingen verder dan wat in het oorspronkelijke wetgevingsvoorstel van de Commissie was opgenomen. Ze werden ook vaak laat in het wetgevingsproces goedgekeurd tijdens de onderhandelingen tussen de Europese instellingen. Op bepaalde vlakken gaan de uitzonderingen bovendien verder dan de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie (EHvJ), zodat sommige waarnemers zelfs gewag maken van een potentiële verstoring van de interne markt en het principe van eerlijke concurrentie ten nadele van de private sector. De case toont aan hoe de lokaalpolitieke lobby in de EU aan slagkracht heeft gewonnen, en hoe publieke lobbygroepen een competitief voordeel kunnen hebben in sterk beladen politieke dossiers die veel maatschappelijke deining veroorzaken. Het causaal mechanisme dat daar volgens Verhelst in deze case toe leidde bestond uit drie grote, op elkaar inwerkende componenten: een strategische lobbycampagne (bijvoorbeeld scherpe focus, gediversifieerde argumentatie, sterke coalitie), de externe opportuniteitsstructuur (bijvoorbeeld rechtspraak van het EHvJ, nationale verkiezingen) en de specifieke samenstelling van de Europese besluitvormingsarena (bijvoorbeeld rapporteurs en Europarlementsleden, nationale delegaties in de Raad). Dit mechanisme werd bovendien in werking gezet door een sterke protagonist (namelijk de Duitse lokale overheden). Vervolgonderzoek zal moeten uitwijzen of dit model ook in andere cases en contexten toepasbaar is.

5. Conclusie

Zijn lokale besturen een informele territoriale belangengroep, of toch veeleer een formele bestuurslaag, wanneer ze trachten Europese besluitvorming te beïnvloeden? En welke weg biedt het meest kans op succes? In deze paper onderzochten we de rol en invloed van lokale besturen in het Europese multilevel governance (MLG) systeem aan de hand van een literatuurstudie die beide perspectieven theoretisch, praktisch en empirisch tegenover elkaar plaatste. De oefening leverde drie grote conclusies op. Ten eerste is het opmerkelijk hoezeer het formele paradigma vervlochten is doorheen het Europese discours en beleid. De EU zet met name sterk in op de systematische en structurele interactie tussen de vier bestuurslagen (lokaal, regionaal, nationaal, Europees) bij haar beleidsvoering (MLG type-I). Lokale besturen vormen dan een legitiem bestuursniveau dat zo veel mogelijk input moet kunnen leveren aan de Europese besluitvorming. Dat leidt niet alleen tot beter onderbouwd beleid, maar helpt ook remediëren aan het vermeende democratisch deficit van het Europese besluitvormingsproces. Die gedachte werd sinds de jaren 1990 op diverse manieren geïnstitutionaliseerd. Het Europa van vier bestuursniveaus, de waarde van lokaal zelfbestuur en het subsidiariteitsprincipe werden formeel ingeschreven in de Europese Verdragen. Daarnaast publiceerden Europese instellingen

regelmatig rapporten die de verdere inclusie van lokale besturen in de EU bepleiten. Met het Comité van de Regio's beschikken lokale besturen bovendien over een eigen formeel participatiekanaal, terwijl het officiële Europese consultatieregime uiteraard ook voor lokale besturen toegankelijk is. Het MLG-principe lag tot slot aan de basis van het partnerschapsprincipe dat de uitvoering van het Europese structuurfondsen schraagt en de basis vormt van de Stedelijke Agenda voor de EU.

Nu lokale besturen en hun verenigingen op het punt staan te worden vrijgesteld van de plicht tot ondertekening van het nieuwe transparantieregister als 'lobbyist', komt het beeld van een Europa van vier bestuursniveaus weer wat dichterbij. Toch is een dergelijke conclusie voorbarig. Het extensieve lobbywerk dat aan de voorlopige uitzondering voorafging, wijst er namelijk op dat lobbywerk een minstens even effectieve strategie kan zijn om de stem van lokale besturen echt te laten gelden in de EU. De vermeende tekortkomingen van MLG type-I liepen namelijk als een tweede rode draad doorheen de analyse. Verschillende auteurs merken op dat de implementatie van diverse MLG-principes en -praktijken nog vaak hapert. Nieuwe initiatieven zoals de resolutie van het Europees Parlement en vooral het Pact van Amsterdam suggereren dat er inderdaad nog ruis zit op de formele rol van lokale besturen in de EU – en willen daar tegelijk aan remediëren.

Het lijkt er ten derde op dat de informele inspanningen van lokale besturen als territoriale belangengroep in meer specifieke, ad hoc beleidsnetwerken (MLG type-II) voorlopig meer effect sorteren – en dat vaak ook zelfs in het tot stand brengen van de formele multilevel arrangementen. De erkenning van de rol van lokale besturen in het Verdrag van Lissabon kwam er bijvoorbeeld na een sterke lobbycampagne, en de positie van het Cvdr wordt mee gevormd door haar informele contacten met de andere Europese instellingen. Systematische deelname aan formele participatiemechanismen in het Europese besluitvormingsproces kadert daarnaast vaak in een bredere lobbystrategie. Hoewel die lobbystrategie vroeger niet zo succesvol werd geacht, suggereren recente voorbeelden het tegendeel. Vooral in dossiers van groot maatschappelijk belang, of bij thema's die de core business van het lokale beleid uitmaken, kunnen lokale besturen Europese beslissingen wel degelijk beïnvloeden. Zo'n strategie start best tijdig, maakt optimaal gebruik van de opportuniteiten die zich aandienen en wordt functioneel afgestemd op de specifieke instelling en actor die wordt benaderd. Lokale besturen vergroten hun legitimiteit en slagkracht bovendien door collectief te handelen. Specifieke troeven die eveneens aan de basis liggen van de formele positie in het besluitvormingsproces kunnen dan het verschil maken (bijvoorbeeld democratische legitimiteit, grote achterban, expertise uit de praktijk en kennis van de implementatie van het beleid).

De slotsom is daarom wellicht dat effectieve regelgevende mobilisatie van lokale besturen in de EU uit een combinatie van formele en informele elementen bestaat. In afwachting van bijvoorbeeld de verdere ontwikkeling van de Europese Stedelijke Agenda en de bijhorende beleidspartnerschappen, doen lokale besturen er dus

goed aan om hun strategie te blijven diversifiëren. Het lobbywerk als territoriale belangengroep heeft ontgensprekelijk een plaats in die strategie. Deze vaststelling is brandend actueel in de context van de onderhandelingen over het nieuwe Europees Meerjarig Financieel Kader, dat zich als een bijzonder interessante nieuwe testcase aandient. Uit het ontwerpvoorstel van de Commissie kunnen we immers opmaken dat er onder meer een grote besparing op het cohesie- en landbouwbeleid op stapel staat. De financiële implicaties voor lokale besturen zijn potentieel enorm. De sterk afwijzende reacties van lokale besturen doen vermoeden dat de lippendienst van de EU aan de MLG-gedachte de lobbyactiviteit van lokale besturen voorlopig allerminst overbodig heeft gemaakt.

Noten

1. In het transparantieregister van 2011 gold de uitzondering niet voor de verenigingen van lokale besturen, in de versie van 2015 werd de uitzondering voor lokale besturen zelfs integraal opgeheven. Het dossier van het transparantieregister zorgde dan ook voor veel commotie bij lokale besturen (Greenwood, 2011; Quittkat & Kotzian, 2011).
2. In een specifiek stedelijke context hanteren wetenschappers ook de term stedelijke Europeanisering ('urban Europeanisation', González Medina & Fedeli, 2015).
3. Er wordt bijvoorbeeld vaak gesteld dat 70-75% van de Europese regelgeving uiteindelijk door lokale en regionale besturen wordt uitgevoerd (Van Bever et al., 2011).
4. Hoewel de asymmetrische bepalingen in het transparantieregister daar voorheen dus een uitzondering op vormden.
5. Volgens Zimmermann en Münch (beiden aangehaald in Guderjan, 2012) waren die bepalingen trouwens het resultaat van onder meer de succesvolle lobbyactiviteiten van de Duitse en Oostenrijkse koepel van lokale besturen in samenwerking met hun Europese vereniging CEMR.
6. Het CvdR publiceerde in 2005 ook een rapport over de formele betrokkenheid van lokale besturen bij de nationale standpuntbepaling bij Europese besluitvorming. De variatie in die betrokkenheid blijkt grotendeels het gevolg van de interne bevoegdheidsverdelingen tussen de bestuursniveaus in de lidstaten.
7. Dit is de capaciteit om nieuwe, bruikbare en precieze ideeën voor te stellen als oplossing voor een probleem bij beleidsadvisering (Panke, Hönnige & Gollub, 2015, 51).

FORMELE BESTUURSLAAG OF INFORMELE BELANGENGROEP?

8. Ook andere relevante actoren en de Europese Investeringsbank kunnen deelnemen aan de partnerschappen.
9. Andere begrippen die auteurs hanteren zijn ‘verenigingen van) publieke instituties’ (Berkhout & Lowery, 2008) en ‘publieke belangengroepen’ of de ‘interbestuurlijke lobby’ (Baroni et al., 2014).
10. Voor Greenwood (2011) lag deze ambiguïteit wellicht mee aan de basis van de beslissing van de Europese instellingen om lokale besturen voorheen geen algemene uitzondering toe te kennen op het transparantieregister.
11. Ook formele instellingen zoals het Comité van de Regio’s en het Congres van Lokale en Regionale Overheden kunnen we hierbij plaatsen.
12. Dit zijn vormen van ‘paradiplomatie’, de diplomatie van subnationale overheden parallel aan de diplomatie van hun lidstaat (Tatham, 2010).
13. John (1994) vermeldt daarnaast de zwakke link tussen het Verenigd Koninkrijk en de Commissie en de structuur van het lokaal bestuur als beperkende factor. Met dat laatste element doelt hij op de afwezigheid van sterke regio’s in het Verenigd Koninkrijk anno 1994. In de Belgische context wordt de ondernemende positie van sterke regio’s evenwel als een rem op de mobilisatie van de lokale besturen beschouwd (De Rynck, 1997).

Bibliografie

- Bache, I., & Flinders, M. (2004). *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Baroni, L., Carroll, B.J., Chalmers, A.W., Munoz Marquez, L.M., & Rasmussen, A. (2014). Defining and classifying interest groups. *Interest Groups & Advocacy*, 3(2), 141-159.
- Berkhout, J., & Lowery, D. (2008). Counting organized interests in the European Union: A comparison of data sources. *Journal of European Public Policy*, 15(4), 489-513.
- Beyers, J. (2002). Gaining and seeking access: The European adaptation of domestic interests associations. *European Journal of Political Research*, 41, 585-612.
- Beyers, J. (2004). Voice and access: Political practices of European interest associations. *European Union Politics*, 5(2), 211-240.
- Beyers, J., & Kerremans, B. (2012). Domestic embeddedness and the dynamics of multilevel venue shopping in four EU member states. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 25(2), 263-290.
- Beyers, J., Eising, R., & Maloney, W. (2010). Researching interest group politics in Europe and elsewhere: Much we study, little we know? In: J. Beyers, R. Eising & W.

- Maloney (Eds.), *Interest Group Politics in Europe. Lessons from EU Studies and Comparative Politics* (pp. 1-16). Oxon: Routledge.
- Bomberg, E., & Peterson, J. (1998). European Union decision making: The role of sub-national authorities. *Political Studies*, XLVI, 219-235.
- Bouwen, P. (2004). Exchanging access goods for access: A comparative study of business lobbying in the European Union institutions. *European Journal of Political Research*, 43, 337-369.
- Bouwen, P., & McCown, M. (2007). Lobbying versus litigation: political and legal strategies of interest representation in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 14(3), 422-443.
- Bulmer, S. (2007). Britain and European Integration. In: B. Jones, D. Kavanagh, M. Moran & P. Norton (Eds.), *Politics UK* (6th ed.) (pp. 787-817). Harlow: Longman.
- Bux, U. (2018). Het Comité van de Regio's, geraadpleegd via http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/nl/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.3.14.html.
- Callanan, M. (2012). Subnational collective action: The varied patterns of mobilisation of local government associations. *Local Government Studies*, 38(6), 753-775.
- Callanan, M., & Tatham, M. (2014). Territorial interest representation in the European Union: Actors, objectives and strategies. *Journal of European Public Policy*, 21(2), 188-210.
- CdR (2009). Mission statement. 56/2009 fin fr/VDO/cg.
- Commission of the European Communities (2003). Dialogue with associations of regional and local authorities on the formulation of European Union Policy. COM(2003) 811final.
- Committee of the Regions (2005). Procedures for local and regional authority participation in European policy making in the member states. European Communities: CoR Studies.
- Committee of the Regions (2010). Resolution on the stronger involvement of local and regional authorities in the Europe 2020 Strategy. 199/2010 fin EN/o.
- CvdR (2018). CvdR in het kort. <http://cor.europa.eu/nl/about>.
- Denters, B., & Rose, L. (2005). Local governance in the third millennium: A brave new world? In: B. Denters & L. Rose (Eds.), *Comparing Local Governance: Trends and Developments* (pp. 1-11). Houndmills: Palgrave.
- De Rooij, R. (2002). The impact of the European Union on local government in the Netherlands. *Journal of European Public Policy*, 9(3), 447-467.
- De Rynck, S. (1997). Belgian local government: Far away from Brussels. In: M. Goldsmith & K.K. Klausen (Eds.), *European integration and local government* (pp. 121-145). Cheltenham: Edward Elgar.
- Dür, A. (2008) Measuring interest group influence in the EU. A note on methodology. *European Union Politics*, 9, 559-576.
- Establishing the Urban Agenda for the EU. Pact of Amsterdam, 30 May 2016.
- EUKN (2017). One year Pact of Amsterdam. EUKN Report.

FORMELE BESTUURSLAAG OF INFORMELE BELANGENGROEP?

- European Commission (2016). Proposal for a interinstitutional agreement on a mandatory transparency register. COM(2016) 627final.
- European Parliament (2010). Good governance and EU regional policy. 2009/2231 (INI).
- European Parliament (2018). Draft report on the role of cities in the institutional framework of the Union. 2017/2037 (INI)
- Europees Parlement (2003). Resolutie van het Europees Parlement over de rol van de regionale en lokale overheden bij de Europese opbouw. 2002/2141 (INI).
- Fleurke, F., & Willemse, R. (2006). The European Union and the autonomy of sub-national authorities: Towards an analysis of constraints and opportunities in sub-national decision-making. *Regional and Federal Studies*, 16(1), 83-98.
- Goldsmith, M. (2005). A new intergovernmentalism? In: B. Denters & L. Rose (Eds.), *Comparing local governance: Trends and developments* (pp. 228-245). Houndmills: Palgrave.
- Goldsmith, M. (2011). Twenty years on: The Europeanization of local government. In: E. Van Bever, H. Reynaert, & K. Steyvers (Eds.), *The road to Europe. Main street or backward alley for local governments in Europe?* (pp. 31-48). Brugge: Vanden Broele.
- Goldsmith, M., & Klausen, K.K. (1997). European integration and local government: Some initial thoughts. In: M. Goldsmith & K.K. Klausen (Eds.), *European integration and local government* (pp.1-15). Cheltenham: Edward Elgar.
- González Medina M., & Fedeli, V. (2015), Exploring European urban policy: Towards an EU-national urban agenda? *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 14. Geraadpleegd via <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=281543007002>.
- Greenwood, J. (2011). *Interest representation in the European Union*. Houndmills: Palgrave MacMillan.
- Guderjan, M. (2012). Local Government and European integration – beyond Europeanisation? *Political Perspectives*, 6(1), 105-128.
- Hamedinger, A., & Wolffhardt, A. (2010). Introduction. Understanding the interplay between Europe and the cities: Frameworks and perspectives. In: A. Hamedinger & A. Wolffhardt (Eds.), *The Europeanization of Cities. Policies, urban change & urban networks* (pp.9-39). Amsterdam: Techne Press.
- Hauser, H. (2011). European Union lobbying post-Lisbon: An economic analysis. *Berkeley Journal of International Law*, 29(2), 680-790.
- Heinelt, H., & Niederhafner, S. (2008). Cities and organized interest intermediation in the EU multi-level system. *European Urban and Regional Studies*, 15, 173-187.
- Hessel, B. (2003). De rol van de Nederlandse decentrale overheden in het Europese wetgevingsproces. *RegelMaat*, 2, 46-68.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). *Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance*. Vienna: Institute for Advances Studies.
- John, P. (1994). Local government and the European Union lobbying. *Contemporary Political Studies*, 2, 906-921.

- John, P. (2000). The Europeanisation of sub-national governance. *Urban Studies*, 37(5-6), 877-894.
- John, P. (2001). *Local governance in Western Europe*. London: Sage.
- Kern, K. (2009). Cities in a European setting. Paper submitted for presentation at the conference 'Innovation for good local and regional governance: A European challenge', University of Twente (Enschede), April 2-3.
- Kiers, M. (2014). *Er zijn meerdere wegen die naar Brussel leiden. Strategie en doelbereiking van Nederlandse provincies in Europa*. Enschede: Ipskamp Drukkers BV.
- Klüver, H. (2011). The contextual nature of lobbying: Explaining lobbying success in the European Union. *European Union Politics*, 12, 483-506.
- Klüver, H. (2013). *Lobbying in the European Union. Interest groups, lobbying coalitions and policy change*. Oxford: Oxford University Press.
- Knodt, M. (2011). Strategies of territorial and functional interests: Towards a model of European interest intermediation? *European Integration*, 33(4), 419-435.
- Marks, G., Haesly, R., & Mbaye, H.A.D. (2002). What do subnational offices think they are doing in Brussels? *Regional and Federal Studies*, 12(3), 1-23.
- Marshall, A.J. (2005). Europeanisation at the urban level: Local actors, institutions and the dynamics of multi-level interaction. *Journal of European Public Policy*, August, 668-686.
- Michalowitz, I. (2007). What determines influence? Assessing conditions for decision-making influence of interest groups in the EU. *Journal of European Public Policy*, 14(1), 132-151.
- Moore, C. (2008). A Europe of the regions vs. the regions in Europe: Reflections on regional engagement in Brussels. *Regional and Federal Studies*, 18(5), 517-535.
- Neshkova, M.I. (2010). The impact of subnational interests on supranational regulation. *Journal of European Public Policy*, 17(8), 1193-1211.
- Olsen, J. (2002). The many faces of Europeanization, geraadpleegd via http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2002/papers/wp02_2.htm.
- Panara, C. (2013). Conclusion. In: C. Panara & M. Varney (Eds.), *Local Government in Europe. The 'fourth level' in the EU multi-layered system of governance* (pp. 369-413). London: Routledge.
- Panara, C., & Varney, M. (2013). Introduction. In: C. Panara & M. Varney (Eds.), *Local Government in Europe. The 'fourth level' in the EU multilayered system of governance* (xvii-xxii). London: Routledge.
- Panke, D., Hönnige, C., & Gollub, J. (2015). Consultative committees in the European Union. No vote – no influence? Colchester: ECPR Press.
- Pedler, R. (2002). Changes in the arena: Lessons from lobby cases. In: R. Pedler (Ed.), *European Union lobbying. Changes in the arena* (pp. 310-324). Houndmills: Palgrave.
- Quittkat, C., & Kotzian, P. (2011). Lobbying via Consultation – Territorial and functional interests in the Commission's consultation regime. *European Integration*, 33(4), 401-418.

FORMELE BESTUURSLAAG OF INFORMELE BELANGENGROEP?

- Raad voor het openbaar bestuur (2013). Met Europa verbonden. Een verkenning van de betekenis van Europa voor gemeenten en provincies. Den Haag.
- Schultze, C.J. (2003). Cities and EU Governance: Policy-takers or policy-makers? *Regional and Federal Studies*, 13(1), 121-147.
- Tatham, M. (2010). With or without you? Revisiting territorial state-bypassing in EU interest representation. *Journal of European Public Policy*, 17(1), 76-99.
- Van Bever, E., Reynaert, H., & Steyvers, K. (2011). The road to Europe: Main street or backward alley for local governments in Europe? In: E. Van Bever, H. Reynaert & K. Steyvers (Eds.), *The road to Europe. Main street or backward alley for local governments in Europe?* (pp. 271-287). Brugge: Vanden Broele.
- Van Bever, E., Reynaert, H., Steyvers, K., & Vos H. (2009). Lokale besturen: verleid of geleid door Europa? In: H. Reynaert, K. Steyvers & E. Van Bever (Eds.), *Van dorpsstraat tot Straatsburg. Europeanisering van lokale besturen* (pp. 5-34). Brugge: Vanden Broele.
- Vass, A. (2008). Lobbying opportunities, confusions and misrepresentations in the European Union. *Romanian Journal of European Affairs*, 8(2), 71-81.
- Verhelst, T. (2018). Inside the municipal lobby: Explaining local government influence on the new EU public procurement directives. *Lex Localis-Journal of Local Self-Government*, 1(1), 193-214.
- Woll, C. (2007). Lobbying in the European Union: From sui generis to a comparative perspective. *Journal of European Public Policy*, 13(3), 456-469.