

**Brussel bereiken:
subnationale belangenbehartiging rond de Omnibus-verordening**



Scriptieonderzoek

24 juni 2019

Scriptiebegeleider: Dr. K. Damhuis

Tweede lezer: Prof. Dr. M. Trappenburg

Stagebegeleider: Drs. B. van den Barg

Stage-organisatie: Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Student: V.J.G. Carstens

Studentnummer: 6321593

Voorwoord

Voor U ligt de scriptie 'Brussel bereiken: subnationale belangenbehartiging rond de Omnibus verordening'. Ik hoop dat dit onderzoek inzicht zal geven in de lobbypraktijk van decentrale overheden in de Europese Unie.

Veel dank aan mijn scriptiebegeleider Koen Damhuis die, met goed geplaatste aanwijzingen, mij steeds weer wist uit te dagen. Ik dank mijn stagebegeleider Bas van den Barg, en het gehele team van VNG, dat ik het vertrouwen heb gekregen om onderzoek te doen voor mijn scriptie en tegelijkertijd met hen te kunnen werken. Daarnaast ben ik dankbaar voor de medewerkingsbereidheid en openhartigheid van de respondenten in dit onderzoek.

Voor mijzelf is dit traject een reeks aan verrijkende ervaringen geweest: van de vergaderzalen in Brussel, het bezoek aan tal van Ministeries, tot de besprekingen van Haagse politiek. Dit zijn bijzondere momenten: waarvan ik mij besef dat niet iedereen dit mee kan maken.

Ik wens U een interessante en aangename leeservaring toe,

Victor Johannes George Carstens

Leiden, 24-06-2019

Abstract

Belangenbehartiging van decentrale overheden is een belangrijke factor in de Europese Unie. Deze scriptie onderzoekt de Omnibus-verordening en de vormgeving van decentrale belangenbehartiging rond dit dossier. Met ongeëvenaarde toegang tot materialen, documentatie en netwerken van Nederlandse subnationale belangenbehartiging, wordt geanalyseerd welke lobbystrategieën VNG heeft gekozen en wat de effecten daarvan zijn.

Dit onderzoek volgt een sequentiële multimethod benadering, waarbij zowel process tracing als interviews wordt gebruikt om tot een compleet beeld van de onderzoeksvraag te komen. De methode van process tracing is toegepast om zicht te krijgen op de beleidslijn van de Omnibus-verordening. Via kwalitatieve onderzoeksmethoden in de vorm van interviews zijn professionals in verschillende vakgebieden benadert, waaronder politiek vertegenwoordigers, ambtenaren en lobbyisten. De combinatie van process tracing met resultaten van deze interviews geeft inzicht in de feitelijke uitvoering van subnationale belangenbehartiging in de Europese Unie.

Keywords: Belangenbehartiging, Lobby, VNG, Europese Unie, Process tracing, Interviews
Woordenaantal: 23.323

Afkortingenlijst

CEMR: Comité van Europese Gemeenten en Regio's
COA: Court of Auditors
CvdR: Comité van de Regio's
EC: Europese Commissie
EIB: Europese Investeringsbank
EP: Europees Parlement
ESC: Economisch en Sociaal Comité
ESI: Europese Structuurfondsen
EU: Europese Unie
IPO: Interprovinciaal Overleg
MEP: Lid van het Europees Parlement
MFK: Meerjarig Financieel Kader
OLP: Ordinary Legislative Procedure
PVEU: Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie
VNG: Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VWEU: Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie

Inhoudsopgave

1: Introductie	7
1.1 Het groeiend belang van Brussel	7
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	8
1.3 Maatschappelijke relevantie	10
1.4 Wetenschappelijke relevantie	11
1.5 Leeswijzer	12
2: Context	13
2.1 Vereniging van Nederlandse gemeenten	13
2.2 Comité van de Regio's	14
2.3 Omnibus-verordening	15
2.4 Conclusie	15
3: Theoretisch kader	17
3.1 Toegang tot de Brusselse burelen	17
3.2 Lobbystrategieën	20
3.3 Access points	20
3.4 Timing	22
3.5 Coalitievorming	23
3.6 Conclusie	24
4: Onderzoeksopzet	25
4.1 Onderzoeksperspectief	25
4.2 Documenten	26
4.3 Interviews	28
4.4 Validiteit en betrouwbaarheid	31
4.5 Conclusie	31
5: De omvangrijke Omnibus	33
5.1 Beleidslijn Omnibus-verordening	33
5.2 Analyse beleidslijn	34
5.3 Verklaringen beleidslijn	39
5.4 Conclusie	41
6: Het Monster	43
6.1 Benutte lobbystrategieën	43
6.2 Effect van lobbystrategieën	47
6.3 Samenhang factoren	49
6.4 Conclusie	54
7: Conclusie en perspectieven	55
7.1 Discussie	56
7.1 Aanbevelingen	58
8: Bronnenlijst	61
Appendices	66
Appendix I: Beleidslijn	66
Appendix II: Vragenlijst	77

1: Introductie

1.1 Het groeiend belang van Brussel

“Europa maakt woelige tijden door. (...) Daarnaast staat Europa voor de opdracht om antwoorden te vinden op de zgn. Grand Societal Challenges, maatschappelijke opgaven als de opwarming van de aarde, de energietransitie, de demografische ontwikkelingen (vergrijzing, krimp, ontgroening) en de globalisering. (...) ‘Brussel’ zoekt naar antwoorden op de grote vragen. Op de kritiek van een uitdijende Unie met een te grote invloed in de lidstaten, reageert de huidige Europese Commissie met een aanpak waarbij het “groot is op grote zaken en klein op kleine zaken”. De EU focust en richt zich met name op de meest dringende problemen” (VNG, 2016, p. 4).

Op 23 mei 2019 vonden de verkiezingen voor het Europees Parlement plaats. Een belangrijk moment voor de democratische vertegenwoordiging van Nederlandse burgers, en daardoor gemeenten (The Economist, 2017). De nieuwe leden van het Europees Parlement (MEP's) worden komende maanden (juni en juli 2019) benoemd. Tegelijkertijd staat dit jaar in het teken van de formatie van een nieuwe Europese Commissie (EC). Met de dubbele wisseling van de wacht in 'Brussel' komen kansen voor subnationale overheden om het Nederlandse publiek belang neer te zetten. Met nieuwe gezagsdragers in de Europese instituties ontstaat de kans om contacten aan te knopen en ideeën in de week te leggen (Wagner, 2010). Zo kunnen nieuwe gezagsdragers vroegtijdig meegenomen worden in de belangen van subnationale overheden (Yackee, 2011). Met een nieuwe lobbycyclus in het vooruitzicht is het bijzonder interessant om te kijken naar eerdere belangenbehartigingsdossiers in de Europese Unie.

Grote vraag is vooral hoe de nieuw gevormde instituties om zullen gaan met het adagium van 'groot op grote zaken en klein op kleine zaken'. Vooral subnationale overheden zijn door de jaren heen steeds afhankelijker geworden van de Europese Unie, zowel in beleidsmatig als financieel opzicht (VNG, 2016). Momenteel zijn decentrale overheden in Nederland verantwoordelijk voor het uitvoeren en handhaven van ongeveer 70% van de Europese regelgeving (Ibid.). Daarnaast is de Europese Unie een belangrijke bron voor subsidies aan decentrale overheden, variërend van landbouwsubsidies en plattelandsontwikkeling tot subsidie voor het aanleggen van wifinetwerken (Europa Nu, 2018). Het is dan ook van belang om te weten hoe de Europese instituties de komende jaren uitvoering gaan geven aan besluitvormingsprocessen en hoe subnationale overheden hier in betrokken zullen worden.

Subnationale overheden proberen, net als vele andere actoren, door middel van belangenbehartiging de eigen belangen veilig te stellen. Belangenbehartiging, ook wel 'lobby', is een belangrijk middel voor subnationale overheden om zeggenschap te hebben in besluitvormingsprocessen. Het is daarbij essentieel om, ongeacht politieke schommelingen, continue vertegenwoordigd te zijn op het Europese toneel (VNG, 2016).

In verhouding tot de toenemende rol voor de Europese Unie op alle beleidsterreinen, en de noodzaak van lokale input voor beleidsprocessen, is het vreemd dat de aandacht voor subnationale belangenbehartiging te wensen over laat. De rol van subnationale overheden blijft vaak hangen in een algemene beschouwing van multi-level governance (MLG) in de Europese Unie (Woll, 2006). Subnationale belangenbehartiging in de EU wordt zo geplaatst in het perspectief van 'Europeanisering' en toenemende multi-level governance (John, 2000). Het lastige van deze theoretische zienswijze is dat er in een MLG structuur eigenlijk geen behoefte zou moeten zijn aan lobbywerk omdat de overlap van bevoegdheden tot voldoende afstemming zou moeten leiden (Beyers, 2002). MLG gaat namelijk uit van een natuurlijke overlapping van bevoegdheden (Ibid.). Belangenbehartiging wordt zo gezien als smeermiddel om, gedurende een periode van suboptimale verdeling van bevoegdheden, coöperatie en coördinatie tussen (sub)nationale en Europese levels te faciliteren (Benz, 2017). Het perspectief van subnationale belangenbehartiging als smeermiddel geeft weinig ruimte voor onderzoek naar subnationale belangenbehartiging als zelfstandig proces. Ten eerste is de verklaring voor belangenbehartiging vanuit MLG perspectief allerminst helder (Beyers, 2002). Ten tweede zit een diepgewortelde vaagheid in de multi-level onderzoek focus, omdat gelaagdheid in zichzelf als karakteristiek wordt genomen, zonder daar kenmerken aan toe te schrijven. Dit doet geen recht aan de significante verschillen in belang en karakter tussen belangenorganisaties (Beyers et al, 2008).

De afstemming tussen subnationale overheden en Europese instituties via belangenbehartiging wordt zo onderbelicht. Die onderbelichting is onterecht, subnationale belangenbehartiging is een vorm van belangbehartiging die steeds groter wordt (Constantelos, 1996; Tatham, 2015). Zo onderstreept Tatham (Ibid.) dat de afgelopen jaren zowel het aantal van decentrale lobbyvertegenwoordiging als het aantal lobbyisten per vertegenwoordiging rap gestegen is. Ook schrijft Tatham dat subnationale belangenbehartiging in bepaalde omstandigheden tot invloed in de Europese Unie kan leiden, maar dat daar weinig concreet onderzoek naar gedaan is:

"Considering regions' theoretical and empirical relevance, previous studies have sought to answer the question of the impact of their mobilization (...). They have generally concluded that regional officials may—under certain conditions—exert some influence directly at the supranational level, though such influence is difficult to predict and is liable to both over- and underestimation." (Tatham, 2015, p. 3)

De quote van Tatham beschrijft het mogelijke belang van onderzoek naar de strategieën van subnationale belangenbehartiging in de EU en welk effect deze strategieën hebben. Dit onderzoek pakt de handschoen op.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De Europese Unie komt vooral in de publiciteit als het om spectaculaire zaken gaat, zoals het uitdelen van recordboetes aan internetgiganten. Dit zijn vooral de zichtbare,

mediagenieke, elementen van de Europese Unie. Minder zichtbaar zijn bijvoorbeeld de gelden die vanuit Europese structuurfondsen (ESI) beschikbaar komen voor subnationale overheden. Europese structuurfondsen zijn bedoeld om de sociaaleconomische ontwikkeling van de Europese lidstaten te ondersteunen (Europese Commissie, 2014). In elk meerjarig financieel kader (MFK) van de Europese Unie zijn flinke budgetten opgenomen voor ESI, waaronder dat voor sociale cohesie. In totaal is voor de periode 2014-2020 1.72 miljard euro aan Nederland toebedeeld: dit zijn significante sommen geld (Ibid.). In 2018 is met de Omnibus-verordening een slag gemaakt in het stroomlijnen van EU-voorschriften voor fondsen en subsidies (Europese Raad, 2018).

Het versoepelen van subsidiering was van groot belang voor Nederlandse gemeenten. Bij het vertegenwoordigen van dit soort belangen schakelen zij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten is tevens ook de stageorganisatie voor dit onderzoek: in het kader van dit onderzoek was het mogelijk om vijf maanden lang stage te lopen bij de Europa-afdeling van VNG. De Europa-afdeling geeft uitvoering aan de Europese belangenbehartiging van Nederlandse gemeenten. In het kader van dit onderzoek kreeg ik onbeperkt toegang tot alle werkoverleggen, staf overleggen en Brusselse activiteiten. Dit zal in het methodologisch kader verder uitgelicht worden.

De bepalingen van de Omnibus-verordening sluiten aan bij de wens van subnationale overheden om Europese subsidiëring gemakkelijker te maken (waarover meer in hoofdstuk 2). De verordening lijkt dus een goed voorbeeld van succesvolle subnationale belangenbehartiging te zijn, ware het niet dat deze link niet zo eenvoudig te leggen is. De vraag rijst daarom vooral hoe VNG invloed heeft uitgeoefend op die Omnibus-verordening. Dit is ook direct de link met de onderzoeksvraag:

Welke lobbystrategieën zijn door VNG gebruikt om toegang te krijgen tot besluitvormende instanties rond de Omnibus-verordening en wat is het effect van deze strategieën?

Bovenstaande onderzoeksvraag zal beantwoord worden via verschillende deelvragen. Deze vormen het geraamte van het onderzoek.

A. Welke factoren dragen bij aan het kiezen van een lobbystrategie?

Deelvraag A komt aan bod in het theoretisch kader van hoofdstuk 3 en werkt uit welke zienswijzen in de wetenschappelijke literatuur bestaan over lobby strategieën.

B. Welke beleidslijn heeft de Omnibus-verordening doorlopen?

Deelvraag B komt aan bod in hoofdstuk 5 en geeft de beleidslijn van de Omnibus-verordening weer aan de hand van reglementen en documentenanalyse.

C. Welke verklaring kunnen uit de literatuur geïdentificeerde factoren bieden voor de beleidslijn rond de Omnibus-verordening?

Deelvraag C komt aan bod in hoofdstuk 5 en koppelt de beleidslijn van de Omnibus-verordening terug met de wetenschappelijke literatuur van deelvraag A.

D. Wat is het effect van gekozen lobbystrategieën op het succes van de Omnibus-verordening?

Deelvraag D komt aan bod in hoofdstuk 6 en laat zien hoe de gekozen lobbystrategieën effect hebben gehad op het eindresultaat van de Omnibus-verordening en hoe dit proces te verklaren is.

Dit onderzoek gebruikt als inhoudelijke basis de *access theory* van Bouwen (2002). Zoals in het hoofdstuk 3 in meer detail zal worden uitgelegd, kijkt de *access theory* van Bouwen op verschillende manieren naar toegang en hoe dit kan resulteren in invloed.

Gezien het gebrek aan kennis over subnationale belangenbehartiging is het de moeite waard om dit dossier met een *casestudy* te benaderen. In deze *casestudy* zal een zogenaamde sequentiële multimethod benadering gebruikt worden, waarbij bevindingen uit meerdere methoden kleur geven aan de casus. Het gehele traject, van de eerste onderhandelingen tot de adoptie van de verordening, kan ook wel een 'beleidslijn' genoemd worden. Dit onderzoek zal de beleidslijn volgen van de, in 2018 aangenomen, Omnibus-verordening. Allereerst wordt de beleidslijn in kaart gebracht door process tracing. De bevindingen uit process tracing worden daarna gekoppeld aan de bevindingen uit semigestructureerd interviews. Door een combinatie van documentanalyse en interviews kunnen zowel de deelvragen als de centrale onderzoeksvraag beantwoord worden. De methodologische keuzes zullen uitgebreid in hoofdstuk 4 aan bod komen.

1.3 Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek is om een aantal redenen maatschappelijk relevant. Allereerst geeft het onderzoek inzicht in verschillende aspecten in de wereld van belangenbehartiging: toegang tot Europese instituties, lobby strategieën en succesvolle belangenbehartiging. Belangenbehartiging wordt vaak onterecht neergezet als soortgelijk aan nepotisme en handjeklap (Năstase, 2013). Lobbyisten en Europese ambtenaren bewaken moreel-ethische lijnen over het algemeen goed. Vooral de inbedding van lobbywerk in Europese regelgeving en bescherming van het publieke imago nopen hiertoe (Ibid.). Door het uitvoeren en publiceren van dit onderzoek kan hopelijk objectief gekeken worden naar het proces van belangenbehartiging door subnationale overheden. Hier zien we ook een terugkoppeling naar het toenemende belang van de Europese Unie op (sub)nationaal niveau.

Tegelijkertijd stelt het onderzoek zowel decentrale overheden en associaties daarvan, maar ook marktpartijen en het grotere publiek in staat om een beeld te krijgen van de rol van belangenbehartiging in beleidsprocessen. Ook lobbyorganisaties en lobbyisten kunnen kennis opdoen over het arsenaal aan lobby strategieën en hoe die effectief in te zetten zijn op bepaalde dossiers.

1.4 Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek is wetenschappelijk relevant vanwege de combinatie van process tracing enerzijds en semigestructureerde interviews, met toegang tot daadwerkelijke Europese lobbyisten, anderzijds. Zoals in subsectie 1.1 reeds vermeld is er nog weinig bekend over subnationale belangenbehartiging in de EU. De mogelijkheid om een dossier uitvoerig onder de loep te nemen is ideaal voor een onderzoeksveld waar nog weinig over bekend is. Dit onderzoek zal dus een exploratief karakter hebben, maar wel met een scherpe focus.

Ook draagt dit hoofdstuk bij aan een breder begrip van machtsverhoudingen in de EU, in vergelijking tot bekende multi-level governance inzichten. In het dossier van de Omnibus-verordening komen vervolgens verschillende Europese instituties langs. Hoewel van oudsher veel aandacht wordt besteed aan oude instituties zoals de Raad en de Commissie, die historisch gezien de meeste regelgevende macht bezitten, is ook de rol van het Europees Parlement hier duidelijk in te zien (Héritier, 1996). Daarnaast kan het onderzoek licht werpen op de institutionele architectuur van de EU anno 2019, tien jaar na het Verdrag van Lissabon (2009).

Daarnaast is al in een vroeg stadium vastgesteld dat de Omnibus-verordening een wetenschappelijk interessant dossier zou zijn. In het kader van de stage bij VNG zijn van 4 tot 7 februari zes een-op-een gesprekken gevoerd van elk ongeveer 60 minuten. De oriënterende gesprekken met EU-lobbyisten van VNG gaven inzicht in het speelveld van Europese lobby, beschikbare informatiebronnen en welke dossiers eventueel geschikt zouden zijn voor een onderzoek. Zo kwam bijvoorbeeld belangenbehartiging rond een 'Notificatie-richtlijn staatssteun' (2019) naar boven. Dit dossier bevatte veel geclassificeerde stukken en het was onzeker of deze richtlijn aangenomen zou worden. In dezelfde oriënterende gesprekken kwam het 'Pact van Amsterdam' (2016) over stedelijke ontwikkeling naar boven: een interessant dossier waar het niet dat deze is aangenomen terwijl Nederland voorzitter van de Raad van Ministers was: een vertekende factor voor een analyse van de mate van invloed. Daarnaast hebben veel lobbydossiers een grote temporele nasleep van gevoeligheid en geheimzinnigheid: zo zijn dossiers vaak geheim, incompleet, hoog complex of politiek gevoelig. De mogelijkheid om de Omnibus-verordening, in de hoedanigheid van recent aangenomen, toegankelijk, en sterk met lokale belangen verweven dossier, specifiek onder de loep te nemen is daarom bijzonder te noemen.

1.5 Leeswijzer

Dit onderzoek is als volgt opgebouwd. Allereerst wordt in hoofdstuk 2 de context van het onderzoek op gebied van VNG, het Comité van de Regio's (CvdR) en de Omnibus-verordening geschetst. In het theoretisch kader van hoofdstuk 3 worden kernconcepten van *access theory*, belangenbehartiging en lobby strategieën uitgediept en vervolgens gekoppeld aan theoretische verwachtingen. Zo wordt een relatie gelegd tussen de theorie en de empirische analyse. In hoofdstuk 4 zullen de onderzoeksopzet en de methodologische keuzes behandeld worden. Ook wordt gekeken naar de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek. Volgens het stramien van de sequentiële multimethod aanpak worden de methoden uitgesplitst; hoofdstuk 5 handelt over documentenanalyse en hoofdstuk 6 over interviews. In hoofdstuk 7 volgt een conclusie met aanbevelingen. Tot slot beat hoofdstuk 8 de bronnenlijst.

2: Context

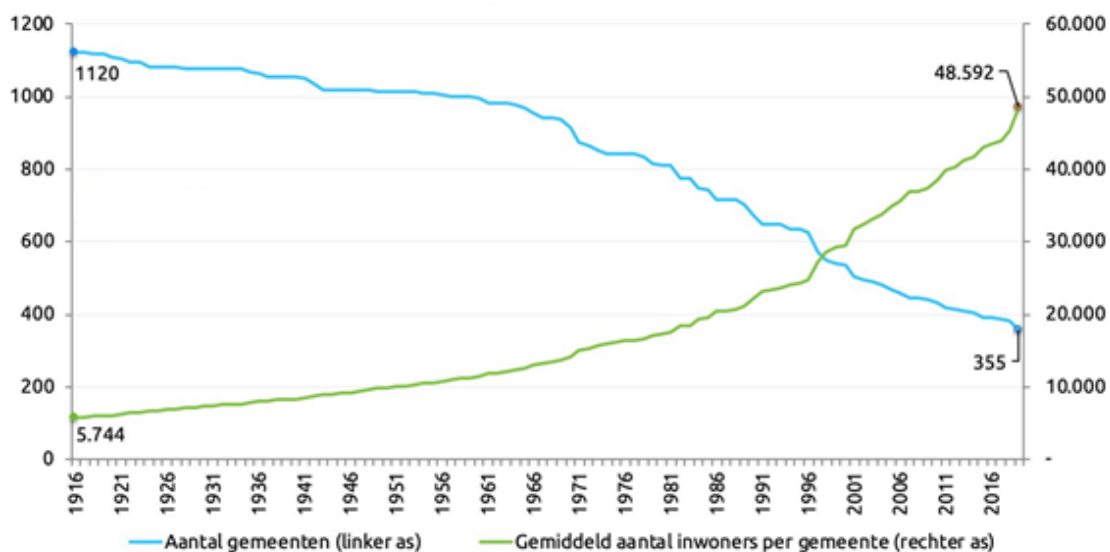
Voor de uitwerking van het onderzoek is het van belang om een beeld te krijgen van de context. Dit hoofdstuk gaat daarbij in op de volgende drie aspecten: VNG, het Comité van de Regio's en de Omnibus-verordening. In subsectie 2.1 en 2.2 zullen de geschiedenis en institutionele opmaak van de VNG en het CvdR aan bod komen. In subsectie 2.3 volgt een verdieping van de Omnibus-verordening.

2.1 Vereniging van Nederlandse gemeenten

De VNG is in 1912 opgericht en zetelt aan de Nassaulaan in Den Haag. De vereniging heeft een drietal hoofdfuncties: platform, ondersteuning, belangenbehartiging. De platformfunctie en de ondersteuningsfunctie van de VNG betekenen dat de VNG haar leden ondersteunt in het vormen van beleid, het delen van kennis en het coördineren van initiatieven. De VNG heeft geen separate rol als wetgevende bevoegdheid: alle gemeenten houden dus beschikking over de eigen bevoegdheden.

De functie van belangenbehartiging is de meer zichtbare verschijning van de VNG. VNG vertegenwoordigt hierbij de belangen van gemeenten bij andere overheidslagen, zoals provincies, het Rijk en de Europese Unie. Sinds 1912 is het aantal gemeenten flink afgenomen en zijn steeds meer bevoegdheden overgeheveld van het Rijk naar de gemeenten. Een recent voorbeeld van decentralisering is van de jeugdzorg. Met het oog op deze ontwikkelingen is het gemeentelijk belang door de jaren heen steeds meer gegroeid, waardoor belangenbehartiging vanuit VNG navenant is toegenomen.

Figuur 1: Verhouding gemeente-aantal en inwoneraantal per gemeente in Nederland, periode 1916-2019 (VNG, interne documentatie, 2019)



Binnen VNG bestaan twee afdelingen voor lobbywerk: Den Haag en Europa. De Haagse lobby bestaat uit twee vaste lobbyisten. De Haagse lobbyisten lobbyen op tal van onderwerpen variërend van plattelandsontwikkeling en duurzaamheid tot jeugdzorg. De Europa-afdeling van VNG is voornamelijk bezig met belangenbehartiging in de Europese Unie en telt zes lobbyisten. Dit relatief hoge aantal medewerkers is niets voor niets; zoals in de introductie vermeld zijn decentrale overheden op allerlei fronten afhankelijk van de Europese Unie. De Europese lobbyisten lobbyen op zeker 40 onderwerpen variërend van cohesiebeleid en aanbestedingen tot klimaattransitie en innovatie (Europa.EU, 2019). De eerste inschrijving van de VNG als Europese lobbyorganisatie stamt uit 2010 (Ibid.), toen het Europese transparantieregister net was opgericht. De VNG is echter al zeker sinds 2004 bezig met belangenbehartiging in Europese context, getuige de werkjaren van seniormedewerkers. Lobbyisten zijn genoodzaakt zich in te schrijven bij het transparantieregister als zij toegang willen krijgen tot Europese instellingen of gebouwen. In het transparantieregister moeten onder andere het aantal werknemers en de lobbyonderwerpen opgegeven worden.

2.2 Comité van de Regio's

Het Comité van Regio's is de koepelorganisatie voor alle koepelorganisaties van decentrale overheden in de Europese Unie. Bij het Verdrag van Maastricht in 1994 is het CvDR opgericht als officieel adviesorgaan van de Europese Unie. Dit betekent dat zij gehoord moet worden door de Raad en de Europese Commissie over alle regelgeving die betrekking kan hebben op decentrale overheden. De centrale vertegenwoordiging van alle Europese decentrale overheden, gecombineerd met een officiële status, maakt het CvDR essentieel om uit te lichten in het kader van belangenbehartiging vanuit VNG et al. De VNG maakt deel uit van CvDR en heeft in die hoedanigheid een stem in de koers van CvDR. Nationale associaties zoals VNG kunnen bepaalde lobbydossiers aankaarten bij CvDR met het verzoek om hier op in te zetten. Vanwege de hoge professionaliseringsgraad, een groot ledenbestand en financiële middelen van die leden is de VNG, samen met de Duitse equivalent DStGB, een van de machtigste decentrale associaties in de EU. Vaak wordt de inbreng van VNG en DStGB dan ook uitermate serieus genomen in het CvDR. Deze inbreng kan zijn weerklank vinden in het advies van CvDR in een besluitvormingsprocedure. Zoals eerder gezegd zijn decentrale overheden verantwoordelijk voor het implementeren van een aanzienlijke hoeveelheid Europese regelgeving. Het CvDR kan tijdens de besluitvormingsprocessen adviseren over de principes van subsidiariteit en proportionaliteit. Vaak betekent dit een aanpassing van de regelgeving zodat het beleid draaglijker wordt voor decentrale overheden, variërend van meer financiële middelen tot grotere beleidsvrijheid. In deze hoedanigheid is het CvDR ook betrokken geweest rond de Omnibus-verordening.

2.3 Omnibus-verordening

In juli 2018 is de 'Verordening 2018/1046 door het Europees Parlement en de Raad over financiële regels omtrent het algemene budget van de Unie', ook wel de Omnibus-verordening, aangenomen. De keuze voor het woord 'omnibus' is gemaakt bij het voorstel in 2017 en illustreert de thematische veelomvattendheid van de verordening. De verordening heeft meerdere speerpunten: het samenvoegen en inkrimpen van Europese wet- en regelgeving, het versoepelen van subsidieaanvragen bij Europese structuurfondsen, meer inzicht in resultaten uitgegeven subsidies, betere controle op integriteit/transparantie van gesubsidieerden (Europese Raad, 2018).

In essentie betekent de Omnibus-verordening een stap in het vergemakkelijken van subsidieaanvragen en het verminderen van bureaucratie. Daarnaast is het, na een lange tijd, een verandering in het stelsel van Europese fondsen en subsidies. Het vergemakkelijken van subsidieaanvragen is in direct financieel belang van subnationale overheden omdat zij bij het opzetten projecten vaak subsidiëring zoeken. Namens gemeenten had VNG logischerwijs veel belangen om (het voorstel tot) deze verordening in een zo gunstig mogelijke vorm te gieten. De Omnibus-verordening is tevens een van de weinige dossiers waar deze aspecten vanuit subnationaal opzicht naar boven komen.

2.4 Conclusie

De VNG en het CvDR hebben een rijke historie als koepelorganisatie van decentrale overheden. Door de jaren heen hebben zij een sterk ledenbestand opgebouwd. Diezelfde leden sporen de organisatie aan om in Brussel decentrale belangen te behartigen: het gaat hierbij om een veelvoud aan onderwerpen. De grootte van het ledenbestand en de financiële draagkracht van die leden is van belang voor de invloed van VNG in de CvDR. Tegelijkertijd heeft het CvDR zelf ook een aanzienlijk budget én het recht om als officieel adviesorgaan betrokken te worden bij Europese wetgeving. Deze organisaties zijn samengekomen rond de Omnibus-verordening omdat daar grote financiële belangen van decentrale overheden mee gemoeid waren. In de Omnibus-verordening is werk gemaakt van het versoepelen en vergemakkelijken van subsidieaanvragen vanuit de Europese Unie, een belangrijke inkomstenpost voor decentrale overheden.

3: Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt deelvraag A behandeld. De kernbegrippen van *inside/outside lobbying*, *access theory* en lobby factoren zullen in subsectie 3.1 worden uitgewerkt. In subsectie 3.2 worden lobby strategieën geïntroduceerd. Vervolgens worden in subsectie 3.3, 3.4 en 3.5 drie hypothesen opgesteld over cruciale lobbyfactoren. Deze hypothesen dienen als voorlopig uitgangspunt voor het onderzoek. De hypothese is hierbij een middel om te komen tot verdere bevindingen en relaties daartussen (Chamberlin, 1992). Deze hypothesen sluiten aan bij de huidige kennis van lobbystrategieën.

3.1 Toegang tot de Brusselse burelen

Elke vorm van overtuiging vraagt om een inschatting van de boodschap, het gewenste resultaat en de doelgroep. In het geval van subnationale belangenbehartiging staat de boodschap wel redelijk vast: meer beleidsruimte en geld voor decentrale overheden. De lobbyist kiest in verband met zijn boodschap vervolgens een *target group*; welke groep mensen wil je bereiken en op welke manier kan je dat doen? De target group is idealiter ook de groep waarbij het gewenste resultaat bereikt kan worden.

Hierin zijn twee smaken: *inside lobbying* en *outside lobbying*. Outside lobbying heeft betrekking op het veranderen van percepties en het onder druk zetten van instituties door middel van demonstraties, mediacampagnes en manifestaties (Tallberg, 2018). Auteurs zoals Tallberg (2018) en Hanegraaff & Beyers (2016) bepleiten een flexibele mix van outside en inside lobbying afhankelijk van het doel dat bereikt moet worden. Voor een organisatie zoals de VNG is outside lobbying noch een effectieve noch een aantrekkelijke manier van belangenbehartiging. De ervaring blijkt te bestaan dat de activistische insteek afdoet aan de inhoud van de te bereiken doelen: dit kwam naar voren uit de oriënterende gesprekken (zoals behandeld in hoofdstuk 1). Volgens seniormedewerkers van de Europa-afdeling binnen VNG is dan ook slechts één instantie bekend waar outside lobbying is toegepast door subnationale overheden. Deze manifestatie in 2009, rond de adoptie van het Verdrag van Lissabon, bestond uit een mars door Brussel met vlaggen van vertegenwoordigende regio's. Hiermee vroegen decentrale overheden aandacht voor een langgekoesterde wens om met het nieuwe verdrag extra bevoegdheden te krijgen. Deze wens is vervuld, maar interne evaluatie wees uit dat deze specifieke mars daar niet de reden voor was. Dit onderzoek sluit dan ook aan bij de kenschetsing van outside lobbying als zwakkere variant (Kollman, 1998), en zal deze niet verder theoretisch uitdiepen.

Inside lobbying is daarentegen voornamelijk onzichtbaar en richt zich direct op het bereiken van beleidsmakers (Hanegraaff & Beyers, 2016). Inside lobbying sluit het beste aan bij het principe van onzichtbare uitruil van legitimiteit en informatie voor access.

Dür & Mateo (2013) beargumenteren dat de (technische) informatie van geïstitutionaliseerde belangenorganisaties via inside lobbying beter aansluit bij de grote vraag van beleidsmakers naar dit soort informatie. Daardoor gaat dit onderzoek er van uit dat via inside lobbying optimale access verkregen kan worden. Voor een organisatie zoals VNG is inside lobbying dé manier van lobbyen, omdat dit beter aansluit bij de target group en de boodschap. Daarnaast is inside lobbying in vergelijking tot outside lobbying minder (politiek) risicovol voor VNG; het ledenbestand van VNG kent een gemêleerde politieke samenstelling, waardoor het van belang is om politiek neutraal te blijven. In het vervolg van dit onderzoek zal inside lobbying dan ook als uitgangspunt genomen worden.

Ruilmiddelen voor toegang

Toegang, ofwel *access*, wordt gedefinieerd als het verstrekken of uitwisselen van relevante beleidsinformatie (Beyers, 2002). De uitwisseling van goederen, geld en informatie lijkt het marktprincipe van vraag en aanbod te volgen. Volgens Bouwen (2002) wordt toegang tot Europese instituties vooral verstrekt in ruil voor drie typen *access goods* in de vorm van informatie, namelijk: expert kennis, informatie over Europees belang, informatie over nationaal belang. De beschikbaarheid tot dit soort bronnen van informatie draagt bij aan het verkrijgen van toegang tot relevante besluitvormende instanties. Volgens Chalmers (2013) is toegang dus vooral een uitvloeisel van de vraag naar informatie vanuit beleidsvormers.

Dit onderzoek zal voor het theoretisch kader steunen op dezelfde access theory van Bouwen (2002). De access theory biedt, met de nadruk op toegang als indicator voor invloed, een basis voor het onderzoek en de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag. Het belang van access is gelegen in het verschil tussen *footprint* en *fingerprint* (Coen & Richardson, 2008). De terminologie van voetafdruk en vingerafdruk is zeer adequaat, omdat een voetafdruk (in de vorm van toegang) vaak duidelijker te herkennen is dan een vingerafdruk (invloed). Het verkrijgen van een fingerprint is in de wereld van belangenbehartiging haast onmogelijk, maar het vinden van een voetafdruk is wel een sterke indicator voor invloed (Beyers, 2002). Toegang als een *conditio sine qua non* voor invloed.

Belangenbehartiging binnen de EU wordt aangestuurd door twee grootheden: de vraag naar informatie en de vraag naar democratische legitimiteit. Met afdracht van de factoren wordt toegang tot Europese besluitvormende instituties verkregen (Bouwen, 2002). Zoals eerder aangestipt probeert VNG deze factoren via inside lobbying te leveren aan Europese instituties.

De EU kampt met gebrekkige democratische legitimiteit (Hauser, 2011). Zo is de opkomst voor de Europese Parlementsverkiezingen over het algemeen laag (rond de 40%), heeft de Raad van ministers slechts zeer indirecte democratische legitimiteit en heeft de Europese Commissie zelfs geen democratische legitimiteit.

Europese instituties proberen dit tekort op te vullen door draagvlak op te bouwen bij verschillende belanghebbende organisaties in het besluitvormingsproces. Het samenspel met maatschappelijke organisaties, die groepen burgers vertegenwoordigen, geeft indirecte legitimiteit aan de besluitvorming (Kohler-Koch, 2010). Het behoeft verduidelijking dat het hierbij vooral gaat om 'input legitimiteit' in plaats van 'output legitimiteit'. Output legitimiteit betekent dat de legitimiteit van besluitvormende instituties afhangt van de effectiviteit van uitgevoerd beleid (Scharpf, 1999). Democratische stelsels verkrijgen echter politieke 'input' legitimiteit zodra burgers ervaren dat hun voorkeuren adequaat vertegenwoordigd worden (Papadopoulos, 2007).

Binnen de EU is vooral de hang naar input legitimiteit een belangrijke drijfveer. Zoals Mahoney (2007) al aangeeft zijn beleidsmakers vooral verantwoordelijkheid plichtig aan het electoraat, maar zijn georganiseerde belangengroepen een belangrijke spreekbuis voor die immense groep. In complexe samenlevingen kan het betrekken van belangengroepen daarnaast leiden tot breed gedragen beleid en meer adequate besluitvorming (Papadopoulos, 2007). Om te voldoen aan de hang naar input legitimiteit in de EU moeten belangenorganisaties zich wel vergewissen van de eigen democratische legitimiteit. Een solide nationale (machts)basis is hiervoor van belang (Beyers, 2008).

Zoals eerder aangegeven is informatie een belangrijk *access good* binnen de EU (Chalmers, 2013). Die behoefte aan informatie komt voort uit de overlap tussen bevoegdheden en taken binnen de EU. Europese instituties zijn vaak opgeknipt in beleidsterreinen, waardoor het voor hen lastig is om een allround perspectief te krijgen. Belangenorganisaties kunnen dus met informatie de blinde vlekken van EU-instituties opvullen (Bouwen, 2002). Het is hierbij van belang dat de informatie ook daadwerkelijk aansluit bij de informatiebehoefte van de institutie. Bouwen (Ibid.) bouwt met de definiëring van eerdergenoemde drie typen van informatie voort op het onderscheid van Truman (1951) tussen *technical knowledge* en *political knowledge*. Truman (in Bouwen, 2002, p. 369) benadrukte dan ook al vroeg het belang van expert kennis voor belangengroepen, omdat veel nationale en supranationale instituties geen (in pandige) beschikking hebben tot dit soort informatiebronnen. Expert kennis en praktische *knowhow* zijn zowel een belangrijke informatiebron als een manier om informatie geloofwaardig te maken. Geloofwaardigheid bepaalt weer de waarde van de informatie (Bouwen, 2002). De twee informatietypen worden ook wel 'encompassed interests', omsluitende belangen, genoemd. Informatie kan omsluitend zijn als zij een breed gedragen sectorale wens vertegenwoordigt, bijvoorbeeld vanuit een nationale associatie van gemeenten. De omsluiting weerspiegelt dan 'public support' voor bepaalde besluitvorming (Pappi & Henning, 1999). Het is in het kader van omsluiting voor belangenorganisaties essentieel om een zo groot, breed en actief mogelijk ledenbestand te hebben. Ook hier komt geloofwaardigheid om de hoek kijken, aldus Bouwen (2002): "*It is based on the density of the interest group's membership and is the basis for its recognition by the public authorities as a legitimate interlocutor. The 'encompassingness' of interest groups and their representativeness are positively correlated*" (p. 370).

3.2 Lobbystrategieën

Na de uitruil van informatie en legitimiteit moet eerst een activiteitsniveau gekozen worden. Dit activiteitsniveau kent *grosso modo* drie smaken: actieve lobby, passieve lobby en afwachtende lobby (Farnel, 1994). Ten overvloede, maar deze strategieën kunnen allen toegepast worden binnen inside én outside lobbying: dit zijn dus geenszins tegenstrijdige keuzes. Actieve lobby brengt handelingen met zich mee om een belang te behartigen, op welke manier dan ook. Passieve en afwachtende lobby zijn lastiger te definiëren en te bestuderen omdat zij zich kenmerken door het nalaten van belangenbehartiging. Het verschil tussen het expres nalaten van lobby enerzijds en onvermogen om te lobbyen anderzijds is daarmee amper te onderkennen. Het meeste onderzoek is daardoor gedaan naar de actieve lobbyhouding en welke factoren hierbij een rol spelen.

Berry & Hojnacki (2010) stellen vast dat voor de actieve lobby factoren van geld, timing, informatie en coalitievorming essentieel zijn. Over de rol van geld in belangenbehartiging is veel discussie, Baumgartner & Leech (1998) hebben in het boek: "Basic interests: The importance of groups in politics and in political science" een inzichtvol basiswerk hierover geschreven. Zij komen tot de conclusie dat geld géén doorslaggevende factor is in belangenbehartiging. Geld is wel bepalend voor de machtsbalans, de *status quo*, waarin besluitvorming wordt gewogen, maar het meten van die *status quo* vraagt om gedetailleerde historische analyse (Baumgartner & Leech, 1998). De vereiste analyse omtrent de rol van geld gaat te buiten aan dit onderzoek. Geld zal in die zin niet als succesfactor voor belangenbehartiging aangewezen worden.

3.3 Access points

Binnen de EU bestaat een grote diversiteit aan zogenoemde *access points* (Cirone, 2011). Gedurende een lobbytraject zal een lobbyist vaak meerdere access points proberen te benaderen (Ibid.). Een *access point* is een punt voor toegang, vaak een individuele institutie met eigen spelregels, voor belangenbehartigers. Praktisch gezegd betekenen access points *waar* gelobbyd kan worden.

In het kader van *access points* is vroeger vooral veel aandacht besteed aan de Commissie en de Raad als hoogste besluitvormende organen in de EU (Héritier, 1996).

Tegenwoordig zien we dat het Europees Parlement ook een significant *access point* is geworden. Met het Europees Parlement, Europese Commissie en de Raad zien we dan ook drie access points. Het 'spelen op meerdere banden' bij deze instituties is een belangrijk aspect in Europese belangenbehartiging (Bouwen, 2002). Het is in het kader van access points wel essentieel om te benadrukken dat elk access point verschillend is in aard, mandaat en informatiebehoefte. Het is dan ook een inschatting dat een lobbystrategie niet geknipt en geplakt kan worden naar een ander access point (Klüver, 2012).

Access point 1: Het Europees Parlement

In het afgelopen decennium is de rol van het Europees Parlement in de gehele Europese Unie significant groter geworden (Hix & Høyland, 2013). Dit proces is vanaf 1 december 2009 ingezet; in het verdrag van Lissabon kreeg het EP onder andere de macht om initiatieven in te dienen bij de commissie, budgetten te beoordelen, en de Commissie aan te stellen (Europees Parlement, 2018). Het Europees Parlement is in dat decennium ook zelfverzekerder geworden in het gebruik van deze bevoegdheden. Bij de afgelopen Europese Parlementsverkiezingen (23-26 mei 2019 jl.) zagen we zelfs dat de democratische dynamiek (zowel qua opkomstpercentages als politieke veelkleurigheid) is toegenomen. Dit zijn ontwikkelingen die bijdragen aan de groeiende prominentie van het Europees Parlement als access point.

In aanvulling daarop is het Europees Parlement over het algemeen ook een toegankelijke institutie voor belangenbehartigers. MEP's zijn democratisch gekozen vanuit de lidstaten en hebben daardoor een druk om zowel de partijbelangen als nationale en lokale kiezers te vertegenwoordigen, als is het maar om herverkiezing veilig te stellen. De verwachting is dat een associatie van decentrale overheden zoals VNG, met dezelfde politieke dynamiek in gemeenten, daar goed op zou kunnen inspelen. Daar komt boven op dat MEP's vaak met zeer technische beleidsmatige dossiers bezig zijn en daar elke vorm van informatie bij kunnen gebruiken. MEP's zijn daardoor vaak makkelijker bereikbaar dan leden van de Commissie of leden van de Raad.

Access point 2: De Europese Commissie

De Commissie is het startpunt van alle wetgeving in de EU: zij kan als enige een wetgevingsproces initiëren. Artikel 289 VWEU geeft de Commissie drie mogelijkheden voor wetgevingsprocessen: verordeningen, richtlijnen en beslissingen. Verordeningen zijn direct bindende Europese wetten waar geen beleidsruimte of implementatievrijheid voor de lidstaten beschikbaar is gesteld. Bij richtlijnen hebben lidstaten wel demogelijkheid om de wet in de eigen wet- en regelgeving op te nemen en deze met naar een bepaald eigen inzicht, mits in lijn met de Europese wet zelf, uit te voeren. Omdat de Europese Commissie een agenda-zetter is heeft zij veel behoefte aan informatie. Het voorstel moet namelijk solide genoeg zijn om stand te houden bij de Raad en het Europees Parlement. De soliditeit van het voorstel hangt af van de beschikbaarheid van technische informatie. Een organisatie met dit soort informatie zal dus een gewillig oor vinden bij de Europese Commissie. Daar komt bij dat de Europese Commissie vaak overvraagd wordt en dus extra afhankelijk is van input van buitenaf (Van Schendelen, 2013). De verwachting is wel dat er een duidelijke link ligt tussen lobbyactoren met een brede democratische basis, zoals VNG, en de behoefte naar legitimiteit van de Europese Commissie (Hauser, 2011). De Europese Commissie heeft geen directe democratische grondslag en is daardoor afhankelijk van andere overheden om zicht te krijgen op de ontvangst van het wetsvoorstel in de praktijk. De verwachting is dat de VNG, waar mogelijk, zal proberen om een combinatie van technische informatie en praktijkinformatie aan de Europese Commissie te voeden.

Access point 3: De Raad van Ministers

De Raad van Ministers bestaat uit de ministers van de lidstaten. De ministers komen in verschillende constellaties (10 in totaal) samen, afhankelijk van het onderwerp wat op tafel ligt. Over belangenbehartiging naar de Raad is vrij weinig bekend omdat de Raad bekend staat om zijn discretie; vergaderingen zijn gesloten en stukken zijn geheim. De wisselde samenstelling van de Raad maakt het eveneens moeilijk om blijvende contacten te leggen (Coen & Richardson, 2009).

De Raad is een lastig access point voor veel belangenbehartigers. De Raad focust zich voornamelijk op de nationale belangen en minder op decentrale of pan-Europese belangen. De Raad vraagt ook om een ander type informatie: politieke informatie over de nationale context in vergelijking tot technische informatie over Europese of lokale context. Dit lijken op zich overkomelijke hordes voor subnationale lobbyorganisaties zoals VNG, maar dit onderzoek zal moeten uitwijzen hoe dat in de praktijk werkt. De verwachting is dat VNG zal proberen om samen met andere Nederlandse overheden zoals de Rijksoverheid, provincies en waterschappen, op te trekken richting de Raad. Met de opsomming van de drie access points wordt verwacht dat VNG als gevestigde lobbypartij een bepaalde basiskennis van de access points en de (wissel)werking daarvan bezit.

Bovenstaande discussie is vervat in de volgende hypothesen.

Hypothese 1A: Access points zijn cruciaal voor het slagen van een lobbytraject.
Hypothese 1B: De belangrijkste access point voor VNG zijn de Europese Commissie, de Raad en het Europees Parlement.

3.4 Timing

Naast de factor van access points zien we een belangrijke rol weggelegd voor de factor van timing. Het is een bekend gegeven dat belangenbehartiging uitgesponnen wordt over verschillende fasen (Coen & Richardson, 2008). Timing hangt af van de aanhangige fase in de beleidscyclus bij een specifiek *access point*. Simpel gezegd betekent timing *wanneer* gelobbyd kan worden.

Zoals al in de introductie aangegeven begint deze cyclus al tijdens de aanstelling van nieuwe beleidsmakers. Zo hebben de Europese Commissie en het Europees Parlement verschillende fasen. Deze fasen lopen allemaal in elkaar over, maar over het algemeen kan voor een concreet lobbydossier worden gedacht aan een: vroege fase, begin fase, opstel fase, coördinatie fase, adoptie fase en uitvoer fase (Coen & Richardson, 2008). Het is daarbij lastig om de vroege fase duidelijk vast te pinnen. Het leggen van contacten begint al in de eerste maanden van een ambtstermijn of aanstelling, maar wordt bij een specifiek dossier pas benut. Voor timing is het relevant welk access point aan zet is (Bouwen, 2002). In de begin- en opstel fase zijn de ogen voornamelijk op de Commissie gericht omdat zij het wetgevingsproces initiëren.

Volgens de verdragen is de Europese Commissie verplicht om een uitvraag te doen aan belanghebbenden en derden over het op handen zijnde voorstel. Belangengroepen kunnen op dit moment al inhaken. De rol van de Raad en het EP moet hierbij echter niet weggelaten worden, vaak zijn zij al vroegtijdig actief met het mobiliseren van leden en het schrijven van voorstellen. Het effect van deze activiteiten betaald zich uit in de coördinatie- en adoptie fase, waarin de Europese Commissie langs het Europees Parlement moet voor controle en amendement, maar in dit geval ook het CvdR en de COA voor advisering. Het schakelen tussen lobbyactiviteiten vraagt om strakke timing. De timing moet ook zodanig zijn dat de wetgeving tijdig uitgevoerd kan worden in de lokale context. De verwachting is dat VNG door de jaren heen een bepaalde beheersing van timing heeft gekregen.

Op basis van bovenstaande discussie is de volgende hypothese geformuleerd.

Hypothese 2: Timing is cruciaal voor het slagen van een lobbytraject.

3.5 Coalitievorming

Coalitievorming is een laatste interessante factor voor belangenbehartiging. In essentie zijn subnationale associaties zoals VNG namelijk al een coalitie. Praktisch gezegd betekent coalitievorming *met wie* gelobbyd kan worden.

Het is belangrijk om te benadrukken dat de VNG in twee typen coalities betrokken is: lange termijn en korte termijn. Ten eerste is zij deelgenoot van grotere associaties voor subnationale overheden zoals het Comité van de Regio's (CvdR) en het Comité van Europese gemeenten en regio's (CEMR). Dit zijn geïnstitutionaliseerde coalities van decentrale overheden in de EU. CvdR en CEMR zijn elke dag bezig met het behartigen van de belangen van decentrale overheden in de Europese Unie, ongeacht het dossier. Binnen de twee koepels wordt door decentrale overheden een vanzelfsprekende vorm van samenwerking opgebouwd voor lobbyprocessen.

Daarnaast kunnen organisaties ervoor kiezen om zelfstandig te lobbyen. In de praktijk wil dit vaak zeggen 'buiten de koepelorganisatie'. Over het algemeen opereren lobbyisten liever niet zelfstandig. Vaak worden dan zogenoemde 'ad-hoc coalities', flexibele entiteiten voor het ondersteunen van een zeer specifiek lobbydossier, opgezet (Mahoney, 2007). De overlap van verschillende lobbycoalities doet denken aan de opbouw van een *matryoshka* pop. Dit hangt samen met de voordelen van coalitievorming voor belangenbehartiging zoals onderscheiden door Mahoney (2007). Coalitievorming stelt de coalitie in staat om middelen zoals geld, tijd en mankracht te bundelen. Daardoor vermindert de druk op individuele actoren en ontstaat een grotere bandbreedte om te opereren.

Klüver (2011) stelt daarnaast dat coalitievorming zorgt dat issues eerder worden opgepakt door Europese instituties en dat belangenbehartiging hierdoor meer overredingskracht krijgt. Een groot aantal lobbyactoren in de coalitie kan zo ook aansluiten bij de behoefte aan legitimiteit, zoals eerder in dit hoofdstuk besproken. De verwachting is dat de VNG door de jaren heen ervaringen heeft opgedaan met wie het beste opgetrokken kan worden in belangenbehartiging.

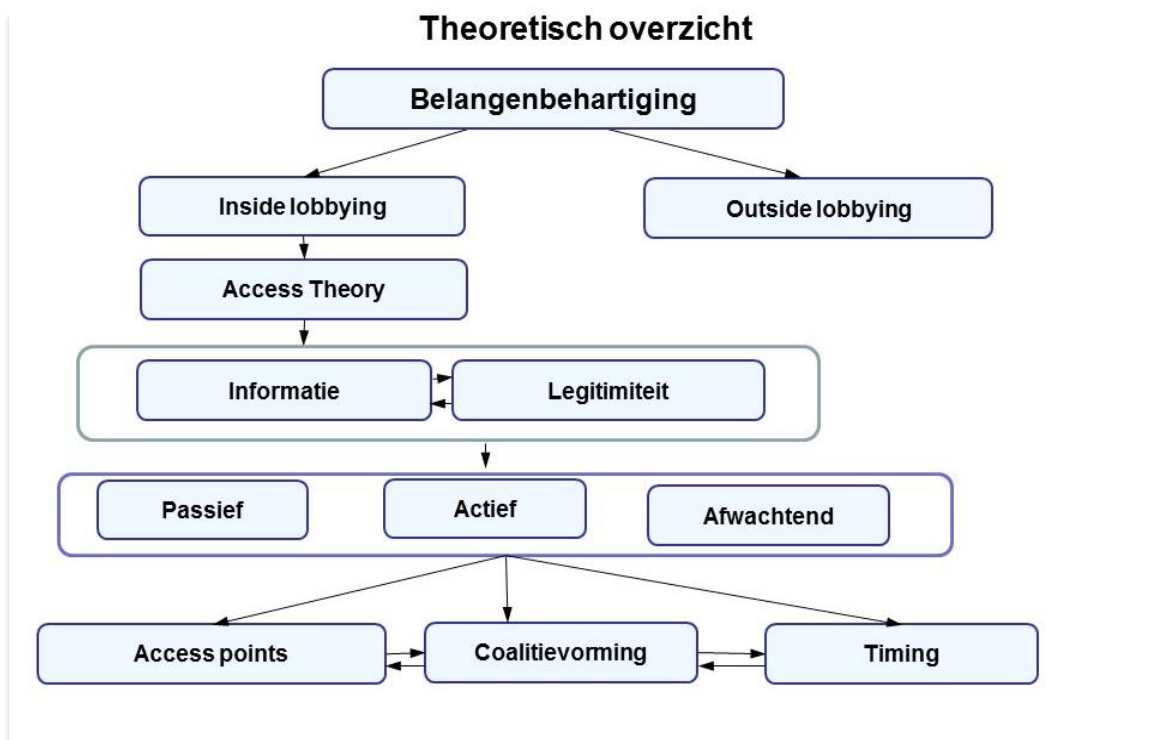
Op basis van bovenstaande discussie is de volgende hypothese opgesteld.

Hypothese 3: Coalitievorming is cruciaal voor het slagen van een lobbytraject.

3.6 Conclusie

Lobbystrategieën kunnen, afhankelijk van de boodschap, zender en ontvanger, uiteenlopende vormen aannemen. Het afstemmen van deze strategieën voor het bereiken van toegang is onderwerp van dit onderzoek. Eerst wordt een keuze gemaakt tussen inside en outside lobbying. Omdat geïnstitutionaliseerde belangenbehartigers vaak opteren voor inside lobbying gaan we ervan uit dat dit de manier is om toegang te krijgen. Voor het begrip van toegang wordt de access theory van Bouwen (2002) als basis gebruikt. Daarin wordt eerst een activiteitsniveau gekozen. Vervolgens gaan we ervan uit dat de lobbyfactoren van access points, coalitievorming en timing bij uitstek cruciaal zijn voor het slagen van een lobbytraject, vervat in drie hypothesen. In de praktijk kunnen deze factoren echter in elkaar overlopen. Om de theoretische stappen inzichtelijk te maken is onderstaand figuur opgesteld.

Figuur 2: Keuzes voor lobby strategieën



4: Onderzoeksopzet

In het vorige hoofdstuk is een beschrijving van de context van subnationale belangenbehartiging aan de hand van literatuurstudie toegelicht. In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe het onderzoek is vormgegeven en welke methodologische keuzes zijn gemaakt. In subsectie 4.1 wordt het onderzoeksperspectief uiteengezet. In lijn met het sequentiele multimethod ontwerp worden twee onderzoeksmethoden afzonderlijke behandelt. In subsectie 4.2 wordt de keuze voor intensieve documentenanalyse via process tracing uitgelegd. Subjectie 4.3 volgt daarop met een uitwerking van de keuze voor semigestructureerde interviews.

4.1 Onderzoeksperspectief

Dit onderzoek maakt gebruik van een *sequential multimethod* ontwerp. De multimethod strategie stelt de onderzoeker in staat om vraagstukken vanuit meerdere methoden te bekijken, en daarmee de voordelen en nadelen van individuele methodes te vermijden (Tashakkori & Teddlie, 2003, p. 582). Bij multimethod strategie kan een mix van kwantitatieve en kwalitatieve methodes gebruikt worden, maar ook een combinatie van meerdere kwalitatieve methodes (Ibid., p. 10). De twee methodes in dit onderzoek zijn documentenanalyse en semigestructureerde interviews. Zoals aangegeven met het woord 'sequentieel' informeert de eerste stap, de documentanalyse, de semigestructureerde interviews.

Het sequentiële multimethod ontwerp is de beste manier om een antwoord te vinden op de onderzoeksvragen; Welke lobbystrategieën zijn door VNG gebruikt om toegang te krijgen tot besluitvormende instanties rond de Omnibus-verordening en wat is het effect van deze strategieën?

- Welke factoren dragen bij aan het kiezen van een lobbystrategie?
- Welke beleidslijn heeft de Omnibus-verordening doorlopen?
- Welke verklaring kunnen uit de literatuur geïdentificeerde factoren bieden voor de beleidslijn rond de Omnibus-verordening?
- Wat is het effect van gekozen lobbystrategieën op het succes van de Omnibus-verordening?

Door intensieve documentenanalyse worden deelvragen B en V beantwoordt. In deelvraag C worden deze resultaten teruggekoppeld met de theorie. Met behulp van interviews worden deze resultaten tegen het licht gehouden. De interviews zijn geïnformeerd door de documentenanalyse en completeren vervolgens vanuit een micro-perspectief het onderzoek. De resultaten van deze beide methoden vormen het antwoord voor onderzoeksvraag D en de centrale onderzoeksvraag. De onderzoeksvraag leent zich daarbij voor een benadering waarbij mensen worden gevraagd naar de ervaringen van bepaalde gebeurtenissen (Van Thiel, 2007).

Design

In dit onderzoek wordt een *single case study* verricht: de Omnibus-verordening fungeert hiervoor als focuspunt. Volgens Yin (2003) biedt een casestudy de mogelijkheid om complexe omgevingen en omgangsvormen te onderzoeken. Bij een case study worden verschijnselen namelijk bekeken in de natuurlijke situatie, zonder dat deze kunstmatig gescheiden worden (Van Thiel, 2007). Yin (2003) stelt dat een casestudy geschikt is als de focus van de studie is om verklaringen te vinden, het gedrag van actoren niet beïnvloedt zal worden door het onderzoek, contextuele omstandigheden onderzocht moeten worden en de grens tussen de context en het fenomeen moeilijk te onderscheiden is. Het dossier van de Omnibus-verordening voldoet aan deze criteria: de Omnibus-verordening geeft gericht inzicht in de complexe omgeving van subnationale belangenbehartiging in de Europese Unie. Daarnaast is er geen risico dat dit onderzoek een afgerond dossier als de Omnibus-verordening op enige wijze zal beïnvloeden.

Met een *single case study* is het lastig om bepaalde *best practices* te formuleren; hiervoor zijn vaak bevindingen uit meerdere cases vereist. Door het aanbieden van *best practices* kan vervolgens oplossingsgericht en lerend vermogen behouden en versterkt worden (Bardach, 1994). De schaarste aan geschikte cases betekent dat dit geen realistische wens is. In de keuze voor een *single case study* ligt dan ook het risico besloten dat de bevindingen niet kunnen worden getransponeerd naar andere dossiers, of gevat kunnen worden in *best practices*. Desalniettemin kan onderzoek in de vorm van een *single case study* een 'natuurlijke generalisatie' bieden vanuit de gedetailleerde kijk op subnationale belangenbehartiging (Gomm, 2000).

4.2 Documenten

Datacollectie

De informatie rond de Omnibus-verordening is het beste te verzamelen via *process tracing*. In process tracing van een beleidsvormingsproces is een groot deel van het onderzoek gewijd aan de reconstructie via documentatie: zo kan gedetailleerde informatie verkregen worden (Mahoney, 2000). Het doel van process tracing is om het mechanisme achter de specifieke casus te ontrafelen (Schneider & Rohlfing, 2013).

Al met al is de Omnibus-verordening, in tegenstelling tot andere dossiers, uitermate geschikt voor *process tracing*. Het is voor veel onderzoekers lastig om een zodanige informatiepositie te verkrijgen dat zij genoeg informatie kunnen vergaren over belangenbehartiging tijdens de beleidslijn van een Europees dossier. Voor dit onderzoek was een schat aan informatie beschikbaar. De belangrijkste informatiebron was die van de Europese Unie zelf, waarbij zij schematisch en chronologisch bijna alle wetgevende documenten heeft weergegeven (waarover meer in het volgende hoofdstuk) Daarnaast is vanuit VNG de mogelijkheid geboden om toegang te krijgen tot interne documenten, zoals bijvoorbeeld lobbymemo's en factsheets.

Data-analyse

In het kader van process tracing, en de latere sequentiële toepassing, is direct bij het begin van dit onderzoekstraject een tabel opgesteld. Deze tabel is vastgesteld vóór het eerste interview op 17 april. De gehele tabel is in Appendix I opgenomen. Voor het vaststellen van de tabel is een schifting gemaakt van de stukken. Die schifting is gebaseerd op criteria van relevantie en inzichtelijkheid. Praktisch gezegd betekent dit dat documenten zijn gekozen die relevant waren voor de Omnibus-verordening en inzicht gaven in de beleidslijn hiervan. In deze selectie is geprobeerd om uit de juridische inhoud te blijven (waarover meer bij de beperkingen). Ook is geprobeerd om herhalingen te voorkomen. Vervolgens is bij alle geselecteerde stukken aangegeven wat er in opgenomen is, wat de belangrijkste zinsneden zijn en waar nog lacunes te ontdekken zijn. De uiteindelijke analyse beslaat 13 pagina's en bevat alle documenten, mits niet te gevoelig bevonden. In totaal zijn drie lobbymemo's van VNG niet uitgeschreven in de appendix, omdat deze te maken hadden met inhoudelijke aanpassingen van de verordening. Deze documenten zijn wel geanalyseerd en verwerkt in het onderzoek. Uit de omvangrijke hoeveelheid documenten zijn vijf documenten geselecteerd voor de illustratie van de beleidslijn (zie hoofdstuk 5). De wijze van process tracing en de presentatie van resultaten in de beleidslijn is geïnspireerd op het promotieonderzoek van Peters (1999).

Beperkingen

Zoals aangegeven is geprobeerd om niet te diep in te gaan op de juridische kant van de documenten. Dit is een voordeel en een nadeel. Met een achtergrond in Internationaal Bedrijfsrecht en Europees recht was het voor mij relatief makkelijk om diep in de materie te duiken. Tegelijkertijd is een juridische achtergrond ook een mogelijke bias voor het onderzoek, omdat de juridische structurering een indruk kan afgeven over de loop van de beleidslijn, welke in dit onderzoek pas na de interviews opgesteld kon worden. Dit zou dus schuren met de sequentiële multimethod benadering. Tegelijkertijd staat de Omnibus-verordening bekend om zijn technische (juridische) inhoud en zou het onmogelijk zijn geweest om de beleidslijn te begrijpen zonder een idee te hebben van de inhoud. Door de beleidslijn te voorzien van een 'lacune-onderdeel' heb ik geprobeerd om na het lezen van dat document terug te treden uit de juridische context en het gelezen stuk in een bredere context te plaatsen. Zo heb ik geprobeerd om de gulden middenweg tussen eerdergenoemde afwegingen te bewandelen.

4.3 Interviews

Voor

De benadering in dit onderzoek gaat uit van een sociale constructie van de werkelijkheid en de samenkomst van interpretaties daarin (Mertens, 2014). De keuze voor een kwalitatieve benadering is te rechtvaardigen op een aantal gronden (Reulink & Lindeman, 2005). Allereerst stelt de kwalitatieve benadering in staat om in te gaan op de beleving van respondenten in het kader van subnationale belangenbehartiging. De beleving onder respondenten van de Omnibus-verordening kan inzicht geven in subnationale belangenbehartiging vanuit de subnationale belangenbehartigers zelf. Ten tweede stelt een kwalitatieve benadering, door middel van semigestructureerde interviews, in staat om dieper op het hart van de zaak in te gaan en door te vragen (Bryman, 2012).

Dit onderzoek is gebaseerd op de interviews van vijftien respondenten. De vijftien respondenten zijn op verschillende manieren bereikt. Ten eerste heeft VNG de mogelijkheid geboden om lobbyisten van de afdeling te interviewen, waardoor een basis van vijf respondenten is verkregen. Met behulp van *snowball sampling* is deze basis uitgebreid door respondenten te vragen wie nog meer geïnterviewd zou kunnen of moeten worden. Met *snowball sampling* sluiten de interviews namelijk aan bij “de dynamiek van natuurlijke en organische sociale netwerken” (Noy, 2008, p. 329). Noy (2008) benadrukt dat *snowball sampling* hiermee waardevolle inzichten kan geven in interactiepatronen. Op die manier is dit onderzoek erin geslaagd om een 360 graden perspectief op de Omnibus-verordening te krijgen, met respondenten in de functie van lobbyist, ambtenaar, politicus, bestuurder en zelfs onderzoeker. In deze hoedanigheid werkten zij zowel bij VNG, als tal van andere organisaties in Nederland en Brussel. Met uitzondering van vertegenwoordigers van de Raad of de Europese Commissie zijn zo alle relevante respondenten rond de Omnibus-verordening bereikt. De lijst met respondenten is in Appendix III opgenomen.

De interviews waren semigestructureerd, waarbij in tegenstelling tot een gestructureerd interview, geen vaste vragenvolgorde aan bod komt tijdens het interview. Om deze semigestructureerde interviews enerzijds ordelijk te laten verlopen en anderzijds vergelijkbaar te laten zijn, was een algemeen vragenpakket (ook wel ‘topiclist’) opgesteld (Bryman, 2012). De topiclijst bevat de volgende onderwerpen: organisatie, lobbystrategieën, toegang, de Omnibus-verordening en nasleep. Deze onderwerpen zijn gekozen om eerst een beeld te krijgen van de inbedding van de respondent om vervolgens dieper op de lobby strategieën en de Omnibus-verordening in te gaan.

Tijdens

Dertien van de vijftien interviews zijn face-to-face afgenomen. Deze interviews zijn, na een expliciet verzoek op te mogen nemen, direct opgenomen met een laptop. De laptop is in zicht- en gehoorafstand geplaatst, zodat respondenten kennis hadden van de werkwijze. Naast de opnameapparatuur van de laptop heb ik een schrift er bij gehouden met de topiclijst. Tijdens het interview heb ik in datzelfde schrift, per interview, informatie en observaties beschreven. Deze observaties waren bedoeld om tussen interviewreeksen door, en tijdens het transcriberen, een beeld te krijgen van dat specifieke interview. Twee interviews zijn telefonisch opgenomen, namelijk interview 11 en 15. Omdat het bij telefonisch interviewen onmogelijk is om non-verbale communicatie in te schatten had dat niet mijn voorkeur, maar vanuit pragmatische overwegingen is daar toch voor gekozen: voor interview 11 en 15 was het niet mogelijk om binnen afzienbare tijd fysiek te ontmoeten. Bij het afleggen van telefonische interviews zijn ook weer schriftelijk informatie en observaties opgenomen.

Tijdens de interviews zijn steeds dezelfde vragen gesteld, uitgezonderd het geval dat het onderwerp al eerder in het gesprek aan bod was gekomen. Bij zulke gevallen is op dat moment doorgevraagd, in plaats van dat formeel later te behandelen. Zo kan door middel van herhaling indirect instemming gevraagd worden van respondent over de verkregen informatie en of deze goed begrepen is (Mays & Pope, 1995). Achteraf kan deze data worden vergeleken met de literatuur en met andere interviews. Op deze manier heeft het vergelijken van data ook geleid tot een feedback mechanisme voor de topiclijst en vragen (Yin, 2010). Om een voorbeeld te geven: de rol van trilogie kwam gedurende het onderzoek prominenter naar voren, hier is na interview 10 extra op doorgevraagd. Respondent 12 heeft hier uiteindelijk veel over kunnen vertellen. Door de eerdergenoemde notities heb ik dit uiteindelijk tijdig kunnen opvangen.

Na

De opgenomen interviews zijn getranscribeerd via het programma 'Happy Scribe'. Uit dit programma zijn grove transcripten verkregen, welke ik later persoonlijk heb verfijnd aan de hand van de oorspronkelijk audio-file. De verfijnde transcripten zijn vervolgens gecodeerd in Nvivo. Tijdens het coderen zijn de stappen van open coderen, axiaal coderen en selectief coderen gevolgd (Bryman, 2012). Met het selectief coderen is de nadruk gelegd op de hypothesen van access points, timing en coalitievorming. Ook is gelet op de manier waarop informatie en legitimiteit terugkwamen uit de interviews, om de ruilmiddelen voor toegang tegen het licht te houden. Het definitieve Nvivo bestand is verstuurd aan de scriptiebegeleider en de tweede lezer. Indien gewenst kunnen geïnteresseerden hier ook toegang toe krijgen.

Risicobeperkingen

Als eerste heb ik geprobeerd om de interviewbereidheid van betrokkenen te vergroten. Bij belangenbehartiging houden mensen vaak de kaarten tegen de borst en het afleggen van interviews, waarvan de resultaten in een openbaar universitair archief geplaatst worden, past hier niet helemaal bij. Dit risico heb ik geminimaliseerd door een bepaalde mate van anonimiteit te beloven, waarbij de namen niet vermeld zouden worden, zoals te zien in Appendix III. Daarnaast heb ik beloofd om de quotes in dit onderzoek aan de specifieke respondent voor te leggen: uiteindelijk zijn alle quotes goedgekeurd.

Bij de keuze voor interviews was ik mij bewust van enkele andere risico's. Zeker interviewen over een afgerond dossier is relatief ingewikkeld. Ten eerste kan er sprake zijn van retrospectieve inkleuring door respondenten, waarbij ze door de tijd heen anders zijn gaan denken over het onderzoeksthema en de laatste perceptie overheerst. Dit risico was redelijk beperkt omdat de Omnibus-verordening nog maar een jaar geleden is aangenomen. Tegelijkertijd betekende dit wel dat tijdens het interview tegenwicht geboden moest worden aan retrospectieve kleuring. De eerder verrichte documentenanalyse was hiervoor essentieel. Ten tweede was er de mogelijkheid dat respondenten, in een proces verwant aan retrospectieve kleuring, de perceptie van het onderzoeksthema zouden koppelen aan een dossier dat momenteel, of mogelijk in de toekomst, speelt. Bij de Omnibus-verordening was dit een reëel risico omdat cohesiebeleid vaak in programmaperiodes vervat worden, waardoor de belangenbehartiging in cycli plaatsvindt. Het was dan ook lastig om de Omnibus-verordening los te koppelen van de verordening die in de maak is voor de nieuwe programmaperiode. In de interviews heb ik respondenten gevraagd om hier een scheiding in aan te brengen, zonder de nieuwe onderhandelingen compleet te vermijden. In het kader van de sociale constructie van de werkelijkheid, binnen de kwalitatieve benadering, kon de nasleep van de Omnibus-verordening niet volledig genegeerd worden.

Beperkingen

Met het ondervangen van de laatste twee risico's stelde ik mij wel bloot aan een mogelijke bias in het onderzoek; van nature kan ik zeer zakelijk en directief zijn. Dit kan van invloed zijn geweest op de strakke afspraken die ik had vastgelegd. Het scheiden van bepaalde zaken tijdens een interview of het verleggen van het onderwerp was in die trant ook geen probleem. Tegelijkertijd liep ik het risico om te snel te schakelen, waardoor de daadwerkelijke perceptie van respondenten misschien minder goed uit de verf zou komen. Ik heb dit ondervangen door de respondenten de transcripties van het interview aan te bieden zodat zij daar nog naar konden kijken: hier werd geen gebruik van gemaakt. Daarnaast heb ik na elk interview, per mail, een dankwoord gestuurd en een open uitnodiging om op- of aanmerkingen en suggesties te plaatsen.

4.4 Validiteit en betrouwbaarheid

Validiteit en betrouwbaarheid zijn de steunpilaren van wetenschappelijk onderzoek. In de eerdere secties is al ingegaan op risico beperking bij het gebruik van de methodes. Toch is het belangrijk om te expliciteren wat wordt verstaan onder validiteit en betrouwbaarheid in dit onderzoek.

Validiteit is te onderscheiden in twee varianten; interne en externe validiteit. Interne validiteit heeft betrekking op de vraag of de onderzoeker daadwerkelijk heeft kunnen meten wat hij/zij voor had genomen om te meten (Van Thiel, 2007). Externe validiteit heeft te maken met het gehalte waarop de bevindingen toegeschreven kunnen worden aan het onderzochte gegeven en in hoeverre daarvoor alternatieve verklaringen kunnen zijn (Bryman, 2012). De aard van dit onderzoek is verkennend, dus er is een ingebouwde ontvankelijkheid voor alternatieve verklaringen in de loop van het proces.

Externe validiteit heeft betrekking op het gehalte waarin bevindingen te generaliseren zijn naar andere omstandigheden (Van Thiel, 2007). Simpel gezegd betekent dit in welke mate de resultaten inzicht kunnen geven op vraagstukken in andere gebieden. De documentenanalyse is uitermate geschikt voor dit doel. Op het gebied van interviews zal de diversiteit van respondenten, op het gebied van sekse en leeftijd, van respondenten en aanpalende portefeuilles een breed beeld kunnen geven van varianten van lobby op verschillende vlakken (Mertens, 2014). Met deze achtergronden ontstaat een breed palet aan meningen, bevindingen en herinneringen over de Omnibus-verordening

Betrouwbaarheid hangt af van de nauwkeurigheid en consistentie waarmee gemeten wordt. (Van Thiel, 2007). De mate van nauwkeurigheid en consistentie bepaalt de mate waarin onderzoeksbevindingen als solide aan te merken zijn. Hierdoor kan uitgesloten worden dat toevallig bepaalde resultaten zijn behaald (Ibid.). Wat betreft consistentie van het onderzoek is het van belang dat de onderzoeksaanpak repliceerbaar is (Yin, 2010).

4.5 Conclusie

Dit onderzoek volgt een sequential multimethod ontwerp van documentenanalyse en interviews. Met process tracing wordt gekeken naar een groot aantal documenten voor de reconstructie van informatie en gebeurtenissen. De bevindingen uit process tracing beïnvloeden de interviews, welke op semigestructureerde leest geschoeid zijn. Uit de combinatie van deze methode proberen kan een goed beeld van de Omnibus-verordening verkregen worden. Per methode is beschreven waar data vandaan komt, hoe data verwerkt is en wat de beperkingen van deze methode zijn. De beleidsanalyse, topiclijst en respondentenlijst zijn in de Appendices opgenomen. Het codeerschema, met betrekking tot de interviews, is verstrekt aan de beoordelaars van de scriptie.

5: De omvangrijke Omnibus

Dit hoofdstuk van de scriptie behandelt onderzoeksvragen B en C. Onderzoeksvraag C wordt beantwoordt door de analyse van relevante documenten te combineren met het theoretisch kader. In dit subsectie 5.1 wordt het verloop van de Omnibus-verordening behandeld. Vervolgens worden in subsectie 5.2 vijf belangrijke beslissingen uitgelicht. In subsectie 5.3 worden alle bevindingen uit de documentenanalyse tegen het theoretisch kader uit hoofdstuk 2 aan gehouden.

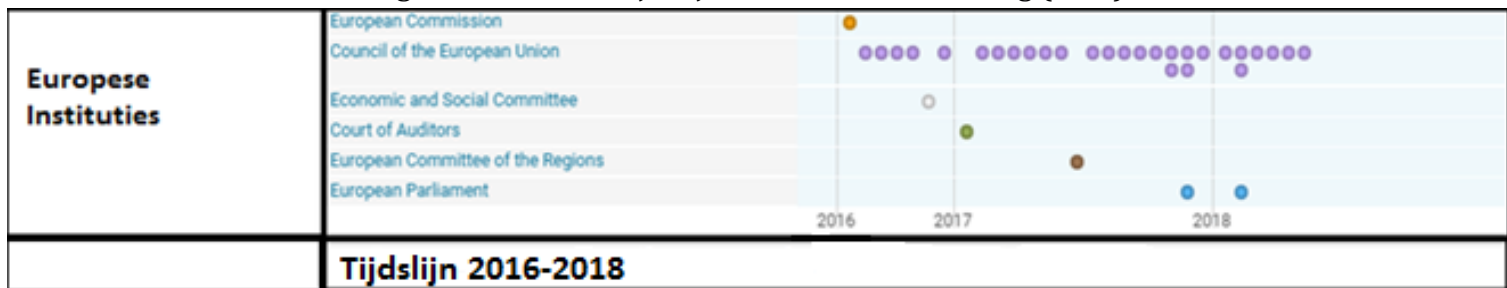
5.1 Beleidslijn Omnibus-verordening

De Omnibus-verordening is opgezet aan de hand van de Ordinary Legislative Procedure (OLP), ook wel de Codecision Procedure genoemd. De OLP is de officiële mal voor de beleidslijn van de Omnibus-verordening, het is dan ook van belang om deze uit te leggen. Het gaat hierbij om een periode van 2016 tot 2018 (zie figuren 2 en 3).

Figuur 2: Officiële procedure Omnibus-verordening (EUR-Lex, 2018)



Figuur 3: Officiële tijdslijn Omnibus-verordening (Ibid.)



De Europese Commissie komt in 2016 met een wetsvoorstel. Daarna volgen de opinies van het Comité van de Regio's, het Economisch en Sociaal Comité (ESC) en de Court of Auditors (COA). Na het uitbrengen van de opinies wordt het voorstel voorgelegd aan de relevante commissie in het Europees Parlement. Leden van deze commissie hebben de mogelijkheid om amendementen voor te stellen, waarna het geamendeerde voorstel wordt gestuurd naar de Raad. Het verantwoordelijke smaldeel van de Raad heeft ook de mogelijkheid om amendementen in te dienen. Als er daadwerkelijk geamendeerd is wordt deze versie opgestuurd naar het Europees Parlement, waar wederom amendementen kunnen worden ingevoegd. De geamendeerde versie wordt dan weer opgestuurd naar de Raad, die het voorstel aan kan nemen of verwerpen. Als het voorstel verworpen wordt komt er een conciliatie commissie met leden van zowel de Raad als het Parlement.

Tegenwoordig worden voorstellen vaak al in eerste lezing aangenomen door het Europees Parlement, zo ook bij de Omnibus-verordening. Dit is te verklaren door de toename van het gebruik van trilogen om onderhandelingen tussen instituties te faciliteren. Over trilogen later meer. Artikel 294 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) is de juridische basis voor het OLP. De officiële procedure en tijdslijn van de Omnibus-verordening in het OLP stramien zijn beschikbaar op internet.

5.2 Analyse beleidslijn

Openbare raadpleging van belanghebbenden

In april 2016 heeft de Europese Commissie een openbare raadpleging uitgedaan over de herziening van het Financieel reglement. Door bijdragen in te sturen kunnen belangenbehartigers richting geven aan het daarop volgende wetgevingsproces. Uit de stukken blijkt dat in totaal 111 bijdragen zijn ontvangen, waarvan een grote meerderheid geënt op vereenvoudiging en flexibiliteit van het Financieel reglement.

Beslissing I: 14-09-2016:

“De gebruikers van EU-fondsen hebben herhaaldelijk geklaagd over de wildgroei aan algemene en sectorale regels, over hun heterogeniteit en over hun complexiteit, die te wijten zijn aan het feit dat deze regels voortvloeien uit de opzet van het programma en de diverse controlelagen.” (Europese Commissie, 2016, p.1)

Beeld beslissing I: Uit dit document blijkt dat lobbyactoren al voor het begin van het wetgevingsproces rond de Omnibus-verordening herhaaldelijk hebben gevraagd om de aanpassingen van regels omtrent fondsen. Waar precies om gevraagd is valt niet te achterhalen vanwege de geheimhouding van ter raadpleging overlegde stukken. Anders dan de paraplu-begrippen van vereenvoudiging en flexibiliteit is dus niet duidelijk om welke specifieke veranderingen verzocht is.

Belanghebbenden zoals managementautoriteiten en decentrale overheden hebben ruimschoots gebruik gemaakt van de mogelijkheid om bijdragen in te dienen. Of de VNG hierbij individueel betrokken was is niet vast te stellen uit deze stukken, omdat de indieners van bijdragen niet altijd bekend gemaakt worden. Ook is onduidelijk hoe belangenbehartigers bekend zijn geworden met de openbare raadpleging, en hoe de Europese Commissie als eerste access point is benaderd. In dit stadium is het lastig om een link te leggen met de hypothesen. Zo blijft het vaag hoe andere access points dan de Commissie zijn bereikt en hoe dit op het gebied van timing en coalitievorming is ingezet. Het is wel duidelijk uit het document op te maken dat de Commissie verguld was met het aantal bijdragen en de input daarin en dat zij daardoor de mogelijkheid zag het voorstel naar voren te halen.

Start van wetgevingsproces en belangenbehartiging

Het Comité van de Regio's heeft in 2016 vier workshops en meerdere seminars georganiseerd om manieren voor vereenvoudiging van subsidieregelingen in kaart te brengen. Dit ging vooral over het stroomlijnen van subsidieregelingen voor cohesiebeleid, het regionaal beleid van de EU voor de bevordering van welvaart in de regio's. Op de workshops volgde een gezamenlijk initiatief met het Nederlands voorzitterschap van de Raad, en later het Slowaakse voorzitterschap, om de Europese Commissie op te roepen tot een voorstel voor het vereenvoudigen van regelgeving. Hier kwam de Omnibus-verordening uit voort.

Beslissing II: 15-09-2017:

“Het is verheugd over het feit dat als gevolg van de goede samenwerking tussen het CvdR en de Commissie een aantal voorstellen voor vereenvoudiging zijn opgesteld tijdens de gezamenlijke workshops die werden georganiseerd in samenwerking met het voorzitterschap van de Raad over de vereenvoudiging van het cohesiebeleid. Die voorstellen hebben hun neerslag gevonden in het wetgevingsvoorstel, zoals de keuze voor een meer prestatiegerichte aanpak bij betalingen door de Commissie.” (Comité van de Regio's. 2017, p.15)

Beeld beslissing II: Deze beslissing geeft inzicht in de eerder opgeworpen vragen hoe belangenbehartigers bij het dossier betrokken waren en welke rol de Europese Commissie hierbij heeft gespeeld. Het CvdR heeft in zekere zin aan de wieg gestaan van het voorstel en heeft daarbij, als elke ouder bij een kind, een deel van zijn genen meegegeven. CvdR heeft dus zelf de verbinding met de Commissie en de Raad opgezet, door in een zeer vroege fase met informatie te komen. Teneinde het proces in gang te zetten, door middel van een wetgevingsverzoek aan de Europese Commissie, is het lijntje met de Raad opgezet.

Het getuigd van een extensieve kennis van access point door CvdR, om bij meerdere instituties tegelijk, een initiatief op te kunnen zetten. Ook timing was belangrijk om deze instituties tegelijkertijd voor een wetgevingsproces te enthousiasmeren. Het is duidelijk dat inhoudelijk vooral gemikt is op het versoepelen van subsidieregelingen en de rol van decentrale overheden in de toekenning en tenuitvoerlegging van die subsidies. In het kader van de hypothesen is echter onduidelijk met welke actoren CvdR heeft opgetrokken in het proces van coalitievorming.

Het wetgevingsproces volgens de Raad

De Raad stelt vast dat veel vereenvoudigingsvoorstellen het gehaald hebben. Hier vallen meerdere voorstellen onder: de simplified cost options, cross reliance on external audits, reliance on previous audits. Door simplified costs options wordt het makkelijker om een subsidieverzoek van een bepaald bedrag in te dienen voor subsidiering zonder dat deze uitgesplitst moet worden per post. Cross reliance on external audits houdt in dat zodra een audit is verricht door een bekende en solide auditor, het COA mag vertrouwen op de validiteit van die audit. Op die manier hoeft een audit niet nog een keer uitgevoerd te worden. Van hetzelfde laken een pak met reliance on previous audits, waardoor de resultaten van audits langer blijven staan en er dus minder snel opnieuw gecontroleerd zou worden. Al deze voorstellen droegen substantieel bij aan het verminderen van de administratielast voor subsidieontvangers, zeker in het kader van periodieke controles.

Een ander belangrijk punt is het verwerpen van flexibility proposals, een heikel punt voor decentrale overheden. Onder de noemer van flexibiliteit waren verschillende punten opgenomen: de crisisreserve, flexibiliteit in budget, flexibiliteit in fonds. Ondanks de technische natuur geven deze punten wel degelijk inzicht in het spel over de verdeling van middelen tussen decentrale overheden, nationale overheden en de EU. De crisis reserve zou bestaan uit niet-bestedde gelden van cohesiebeleid. Flexibiliteit in budget hield in dat de Europese Unie een bepaald percentage van de geormerkte subsidiegelden kon houden als zij van mening was dat daar geen relevante subsidiëringmogelijkheden voor waren. Dit betekende dat langzamerhand steeds wat geld van het cohesiebeleid afgeroomd kon worden. Ook de flexibiliteit in fonds kwam er niet door: dit zou met zich meebrengen dat de nationale overheid de mogelijkheid zou hebben om een percentage van het fondsen geld voor cohesiebeleid over te hevelen naar subsidiepotjes op andere thema's. Praktisch gezien zouden de flexibiliteit voorstellen betekenen dat decentrale overheden het risico konden lopen dat het budget aan verschillende kanten zou worden herverdeeld.

Beslissing III: 19-12-2017:

"In substance, the outcome can be summarised as follows: most simplification proposals were accepted, in particular the increased use of simplified cost options, cross reliance on external audits and on the assessment of entities indirectly implementing Union funds. (...) Most flexibility proposals were rejected (...)" (Europese Raad, 2017, p.4)

Beeld beslissing III: Het document van de Raad geeft weer welke beoordeling de Raad tijdens de eerste lezing hecht aan de inhoud van de Omnibus-verordening. Op dat moment zijn de adviezen van het CvDR, ESC en COA ingediend en verwerkt in het voorstel, voordat het uiteindelijk voorgelegd moet worden aan het Europees Parlement. De Raad stelt vast dat veel van de vereenvoudigingsmaatregelen erdoorheen gekomen zijn. De VNG stelt dit ook vast in verschillende memo's. In 2017 beschrijft de VNG in drie memo's dat veel binnengehaald is in het voorstel, maar dat nog enkele details daaraan toegevoegd zouden kunnen worden. Ook beschrijven zij de voortvarende aanpak van het dossier door de CvDR-rapporteur. Veel van de adviezen van de CvDR rapporteur zijn in het voorstel gekomen. Dit zijn aspecten die al in 2016, aldus beslissing II, geëntameerd werden door subnationale lobbyactoren. Blijkens de passage hebben diezelfde lobbyactoren wel een strijd moeten voeren tegen de flexibiliseringsmaatregelen. Door de flexibiliseringsmaatregelen liepen decentrale overheden het risico dat budget voor cohesiebeleid door zowel de Europese Commissie als de lidstaten omgezet zou worden in andere posten. Het lijkt logisch dat deze flexibiliseringsmaatregelen uit de koker van de Europese Commissie en de Raad zijn gekomen. Dit is tevens een indicatie dat het effect van de initiële belangenbehartiging door CvDR naar beide instituties gedurende het proces was afgezwakt. Het is in het kader van de hypothesen duidelijk dat de access points van de Raad, Commissie en het EP allen zijn bereikt. De vraag blijft alleen hoe, door middel van coalitievorming en timing, de inhoudelijke bepalingen van de Omnibus-verordening in deze fase zijn gerealiseerd.

Behandelingen in trilogie

Trilogie zijn tripartite onderhandelingen waarbij elke EU-institutie met zijn eigen onderhandelingsmandaat en onderhandelingsgroep de gesprekken ingaat. Trilogie zijn zowel voor onderzoekers als belangenbehartigers haast ondoorgrondelijk. De onderhandelingen spelen zich achter gesloten deuren af, de onderhandelaars zijn onbekend en documenten van trilogie blijven geheim. In totaal zijn er 11 trilogie geweest tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie. Wat verder in de trilogie besproken is valt helaas niet te achterhalen, het specifieke document van 13 april 2018 staat vol van de zwarte strepen. Duidelijk is wel dat op dat moment voorstellen zijn ontstaan ter verdere promotie van de EU door subsidieontvangers. Dit blijkt uit de nieuw bijgevoegde bepaling 223: *"It is important to enhance the visibility of the ESI Funds and to raise awareness of their results and successes with the general public. Information and communication activities remain essential in publicising the achievements of the ESI Funds and in demonstrating how the Union's financial resources are invested."* (Europese Raad, 2018, p. 72). Onder de noemer van 'zichtbaarheid' is er zo meer budget gekomen voor campagnes vanuit de Europese Unie en werden verplichtingen opgelegd aan subsidieontvangers om duidelijker uit te dragen dat zij gesubsidieerd werden door de EU.

Beslissing IV: 13-04-2018:

“Recitals, as well as the entry into force and application dates of the Financial regulation were negotiated (...) between the European Parliament, the Council and the Commission. A final trilogue on 27 March 2017 successfully concluded the negotiations on those last items.” (Europese Raad, 2018, p.4)

Beeld beslissing IV: In de trilogen is de laatste hand gelegd aan de Omnibus-verordening. Dit was direct ook de laatste kans voor belangenbehartigers om bepaalde bepalingen te behouden of te laten schrappen. Trilogen zijn de laatste onderhandelingsfase tussen het Europees Parlement, Commissie en de Raad voordat de definitieve versie van de wet wordt uitgebracht. Duidelijk is wel dat in deze fase nieuwe zichtbaarheidsonderdelen aan de verordening zijn toegevoegd die niet eerder in het besluitvormingsproces opgeworpen waren. Hier moet bij gezegd worden dat de zichtbaarheidsonderdelen *an sich* geen probleem zijn voor subsidieontvangers, omdat zij vaak toch al ruchtbaarheid geven aan Europese subsidiering; al is het maar om een wit voetje te halen bij Europese instituties. In het kader van timing zijn de trilogen blijkbaar gekozen om deze zichtbaarheidsonderdelen in te voegen, welke rol decentrale overheden in deze timing hebben gespeeld is onduidelijk. Daarnaast is het in de documenten lastig te achterhalen hoe decentrale overheden tijdens de trilogen toegang hebben gehad tot de access points en hoe zij dit hebben aangepakt.

Het lobbyproces volgens het CvdR

In de passage is aandacht voor het behalen van zowel grote als kleine punten. Het concludeert de in Beslissing III opgenomen veranderingen, onder andere tijdens de trilogen, behouden zijn gebleven in de definitieve Omnibus-verordening. Daarbij is ook de mogelijkheid geschapen om subsidiëring uit de ESF te combineren met financieringsinstrumenten, zoals leningen, van de Europese Investeringsbank (EIB): voorheen waren dit twee strikt gescheiden paden met verschillende procedures, audits en vereisten. Het combineren van deze inkomstenbronnen stelt decentrale overheden in staat om flexibeler om te gaan met beschikbaar kapitaal en om grotere projecten op te pakken.

Beslissing V: 29-04-2019:

“Following the provisional agreement reached in trilogue in December 2017 and legal and linguistic verification of the remainder of the Omnibus proposal (Financial Regulation and other sectoral parts) and incorporation of a number of minor points, the final version of the text was published in the Official Journal in August 2018 and takes up a significant number of the CoR's recommendations optimising the simplification measures set out in the Commission's proposal. The amendments taken up relate i.a. to audit requirements (improved proportionality and legal certainty), eligibility of expenditure (simplified conditions for flat-rate calculation of direct staff costs) and combined use of ESI funds with EIB financial products.” (Comité van de Regio's, interne documentatie CvdR, 6 mei 2019 , p.7)

Beeld beslissing V: Beschikking tot dit stuk is in zekere zin al bijzonder te noemen. In dit stuk wordt aangegeven hoe het eindresultaat van de Omnibus-verordening, een jaar na het einde van de officiële beleidslijn, wordt gewogen door het Comité van de Regio's. Daarbij wordt opgemerkt dat een "significant aantal" van de aanbevelingen van CvdR in de definitieve versie van de Omnibus-verordening zijn gekomen. Jammer genoeg geeft CvdR niet prijs hoe zij bepaalde lobbyfactoren, zoals opgenomen in de hypothesen, heeft toegepast. Blijkbaar zijn de aanbevelingen wel degelijk grotendeels door de trilogie heen gekomen, met plotselinge toevoeging van de mogelijkheid om financieringsinstrumenten te combineren.

De mogelijkheid om financieringsinstrumenten te combineren komt in 2017 nadrukkelijk terug als wens in interne VNG memo's. Het opduiken van deze verandering kan getuigen van een hoge mate van samenwerking en coalitievorming tussen VNG en CvdR. De tussentijdse toevoegingen in de trilogie (in beslissing IV en V) zijn voordelig voor decentrale overheden. De vraag is alleen hoe deze rekensom uitviel voor de lidstaten, zij lijken met de flexibiliseringsmaatregelen veel zaken verloren te zijn die niet op enige wijze gecompenseerd worden in inhoudelijke aanpassingen.

5.3 Verklaringen beleidslijn

Allereerst zien we duidelijk de access theorie van Bouwen (2002) terug in de documenten. Al in een vroeg stadium zijn belangenbehartigers gevraagd om expert kennis en informatie over de Europese, nationale en lokale ontvangst van Europees beleid. Daarnaast is het gelukt om deze boodschap neer te leggen bij de Raad. We zien ook dat deze ruilmiddelen door middel van seminars en workshops actief zijn aangeboden, door decentrale overheden verenigd in het CvdR, aan de Europese Commissie. Dit geeft een extra dimensie aan de inschatting van Chalmers (2013) dat toegang vooral een uitvloeisel is van de verzadiging van een (informatie)behoefte: blijkbaar kan de honger opgewekt worden.

Door het creëren van een eigen markt voor hervorming van subsidieregelingen ontstond al snel een kanaal waarlangs decentrale overheden ruilmiddelen (informatie en legitimiteit) konden voeden aan de Europese instellingen. Op het gebied van informatie beschikte de decentrale overheden over veelgevraagde technische en politieke informatie (Truman, 1951). Met deze informatie waren zij een essentiële partner voor de Europese Commissie en de Raad in de eerste stadia van de Omnibus-verordening. Hier komt bovenop dat decentrale overheden ook als natuurlijke partners werden gezien vanwege de mate van 'omsluiting'. De mate van omsluiting is voor het Comité van de Regio's en VNG erg hoog. Op basis van het ledenbestand, financiële draagkracht en de vertegenwoordigingsgraad van een lobbyactor zouden Europese instituties deze organisaties als legitieme partner aan kunnen merken (Bouwen, 2002). De mate van omsluiting bepaalt ook de overdracht van legitimiteit aan Europese besluitvorming. Decentrale lobbyactoren zoals CvdR en VNG zouden ingevolge de theorie van Bouwen (ibid.) door hun hoge mate van omsluiting dan ook een uitstraling van 'legitieme onderhandelaar' kunnen opbouwen.

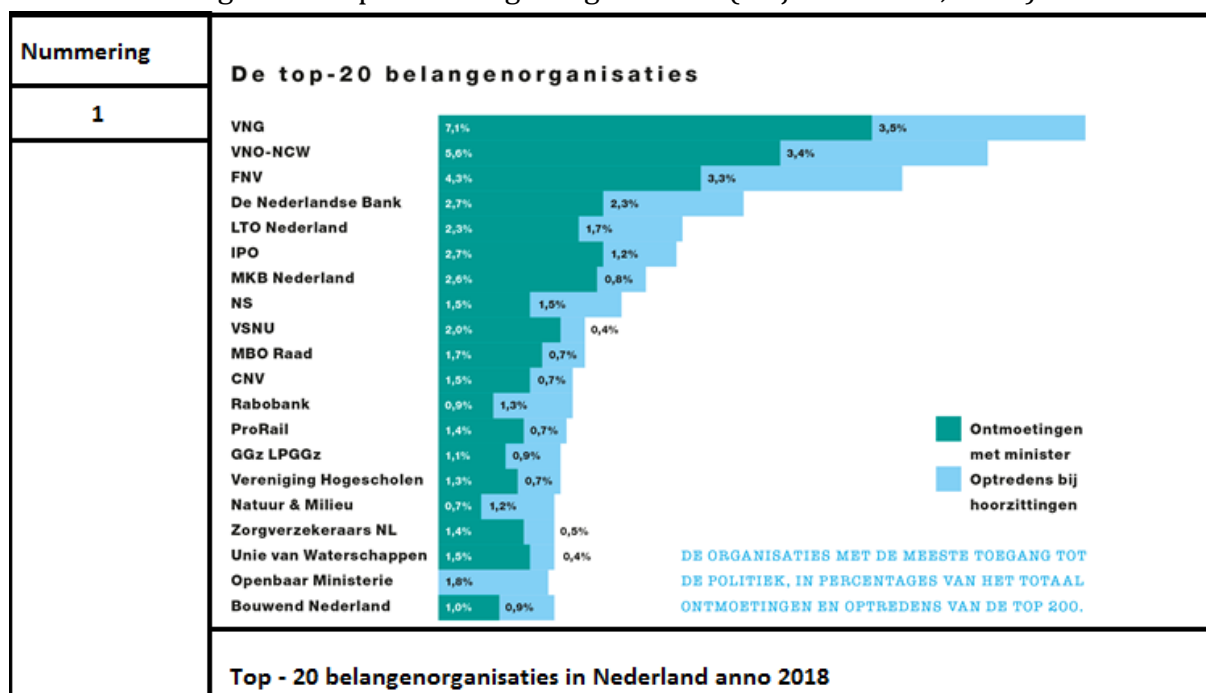
Daarnaast zijn gemeenten publieke organen met zeer stabiele democratische legitimiteit, waar associaties op kunnen bogen (Beyers, 2008). Zoals eerder aangegeven geeft het samenspel van maatschappelijke organisaties, die grote groepen burgers vertegenwoordigen, indirecte legitimiteit aan de besluitvorming van Europese instituties (Kohler-Koch, 2010). Het overtuigende aanbod van informatie en legitimiteit maakt de wijze van het verkrijgen van toegang rond de Omnibus-verordening ook makkelijker te beschrijven. Hoe eerder deze toegang verkregen kan worden bij de Europese Commissie hoe pregnanter deze is (Bouwen, 2002). Een grote mate van toegang levert dan ook een goede indicatie op voor invloed.

Het lijkt echter te makkelijk om de toegang tot Europese instituties rond de Omnibus-verordening toe te schrijven aan het aanbod van ruilmiddelen alleen. Ingevolge Beyers (2002) lijkt vanuit de documenten een extra kant aan het verhaal te zitten: decentrale overheden zaten al aan tafel voordat er überhaupt een tafel was. Dit komt dicht in de buurt van de definitie van “privileged access” (Beyers, 2002).

Volgens Beyers ontstaat privileged access door het inklinken van geïnstitutionaliseerde connecties tussen Europese instituties en (belangenbehartigers van) publieke organisaties in de lidstaten. Door deze ingeklonken connecties zullen organisaties, vaak met een historisch trackrecord van sociaaleconomische en politieke prominentie in eigen land, vaak als eerste benadert worden door de Europese instituties. Factoren zoals reputatie, formele positie en historische ervaringen geven daarbij een andere mate van toegang dan dat door ruilmiddelen verkregen zou worden. VNG en CvdR scoren hoog in deze categorieën. Het effect van deze initiële toegang is lastig in te schatten. Zoals te zien in de beleidslijn heeft het CvdR inderdaad heel vroeg in de tijdslijn toegang gehad tot de Raad en de Commissie, maar ging dit teruggrijpend op de ruilmiddelen voor toegang, wel in ruil voor een flinke zak informatie.

Zoals duidelijk te zien in onderstaande figuur is de VNG (anno 2018) de machtigste belangorganisatie in Nederland. Beyers grijpt terug op de definiëring van Wessels (1999) van deze dynamiek als “nationaal corporatisme op het transnationale level” en voegt hier aan toe dat het bezit van geïnstitutionaliseerde netwerken, en daarmee gepaard gaande toegang, lobbyactoren stimuleert om meer te lobbyen in de Europese Unie. Ingevolge Beyers (Ibid.) ontstaat de verwachting dat VNG deze nationale prominentie om kan zetten in de Europese Unie, maar dit valt niet uit de beleidslijn op te maken.

Figuur 4: Top-20 belangenorganisaties (Vrij Nederland, 2018)



5.4 Conclusie

De beleidslijn is gereconstrueerd aan de hand van de formele procedure en een selectie van de belangrijkste beslissingen. Voor elke beslissing is een beeld gevormd van de stand van de beleidslijn op dat moment en of de lobbyfactoren in de hypothesen hieraan te linken zijn. Dit is echter niet genoeg om de beleidslijn te kunnen koppelen aan de hypothesen dat access points, timing en coalitievorming cruciaal zijn voor het lobbytraject. Hypothese 1B kan wel grotendeels bevestigd worden, in de zin dat de Raad, Europese Commissie en het EP de belangrijkste access points zijn geweest voor de VNG en CvDR. Zoals verwacht heeft de documentenanalyse veel gedetailleerde informatie opgeleverd, maar zijn interviews benodigd om een beeld van de belangenbehartiging rond de beleidslijn van de Omnibus-verordening te krijgen.

6: Het Monster

In dit hoofdstuk komen de hoofdrolspelers zelf aan het woord. Met behulp van respondenten kunnen we vanuit microniveau het ontstane beeld van de documentenanalyse opvullen. In subsectie 6.1 zal worden ingegaan op de benutte lobby strategieën. In subsectie 6.2 komen de effecten van deze lobbystrategieën aan bod. In 6.3 worden de hypothesen beantwoord. Zo bouwen we het antwoord op voor deelvraag D en de centrale onderzoeksvraag: door welke lobby strategieën de VNG toegang heeft gekregen tot besluitvormende instanties rond de Omnibus-verordening en welk effect deze strategieën hebben gehad. Dit hoofdstuk behandelt daarnaast enkele andersoortige lacunes uit de documentanalyse.

6.1 Benutte lobbystrategieën

Respondenten 10 en 13 gaven aan dat VNG, IPO en CvdR eigenlijk al in 2015 lobbyactiviteiten voor vereenvoudiging hebben opgezet voor het REFIT programma. VNG en IPO hebben al in een heel vroeg stadium samen gekeken naar de knelpunten van cohesiebeleid voor subsidieontvangers, waardoor zij als eerste een bepaalde mate van kennis en eigenaarschap op dit onderwerp hebben gekregen. Respondent 10, lobbyist van de Provincie Flevoland, zei hier het volgende over:

“De provincies hebben samen met de gemeente opgetrokken om in beeld te brengen waarom hebben we daar last van, waar moet het beter, daar hebben we hebben een boekje van gemaakt. Dat is een overweldigend succes geweest in Brussel. Dat is overhandigd aan Timmermans. Overhandigt aan allemaal essentiële ambtenaren die ook de opdracht hadden om aan die vereenvoudiging te gaan werken. En een onderdeel van een simplification was ook de vereenvoudiging van de structuurfondsen.” (Respondent 10, lobbyist, Appendix III)

Het REFIT programma werd in mei 2015 opgezet, door toenmalig Vicevoorzitter van de Europese Commissie en voormalig *Spitzenkandidat* van de S&D fractie, Frans Timmermans, om Europese regelgeving efficiënter en effectiever te maken. Dit initiatief werd hartelijk onthaald door het toenmalige kabinet Rutte II bestaande uit VVD en PvdA. Toen Nederland in begin 2016 tot roulerend voorzitter van de Raad benoemd werd, verwerd het versoepelen en reduceren van regelgeving dan ook een speerpunt van het Nederlands voorzitterschap. Dit impliceert ook het belang van voorzitterschap van de Raad om vraagstukken vanuit het nationale niveau tot het Europese niveau te verheffen. Daar moet bij gezegd worden dat het opvolgende Slowaakse voorzitterschap dit initiatief overeind heeft gehouden. Het was een logisch stap voor VNG en IPO om eerder opgedane kennis over de knelpunten van cohesiebeleid, en breder gezien, over subsidiëring vanuit structuurfondsen, door te spelen aan dit gremium. Respondent 9, 10, 11 en 12 gaven elk afzonderlijk aan dat het voorzitterschap van de Raad een belangrijk moment is geweest om andere lidstaten warm te maken voor plannen die voor die tijd vooral bij het Nederlandse smaldeel van decentrale overheden en de Europese Commissie leefden.

Meerdere respondenten, waaronder respondenten 3, 4 en 11, gaven aan dat de Nederlandse Rijksoverheid over het algemeen goed contact onderhoud met de decentrale lobbyactoren en, anders dan andere lidstaten, zeer openstaat voor overleg met gemeenten en provincies. Waar mogelijk probeert het Rijk deze inzichten te incorporeren. De combinatie van REFIT en het Nederlands voorzitterschap zorgde ervoor dat dit soort vraagstukken de Nederlandse dimensie overstegen. Dit verklaart ook direct, zoals opgeworpen in het vorige hoofdstuk, hoe de Raad zodanig geprikkeld is dat zij voor een wetgevingsinitiatief heeft gevraagd bij de Europese Commissie.

Respondent 9, toentertijd zelf werkzaam bij CvdR, gaf aan dat deze Nederlandse initiatieven samen liepen met activiteiten vanuit CvdR om de Europese Commissie binnen te halen. *“The Committee of the Regions heard about it, or I might even say, that the Committee of the regions had an impact in triggering this legislation, (...) and the committee had organized a series of seminars and workshops on the simplification of cohesion policy. And there was a joint initiative with the presidency of the Council, the Dutch presidency at the time and Slovak Presidency afterwards.”* (Respondent 9, onderzoeker, Appendix III)

Uit meerdere interviews komt dan ook het beeld naar voren dat de toegang tot meerdere Europese instituties zodanig is geweest dat zowel de Europese Commissie en de Raad op het pad van de vereenvoudiging van subsidieregelingen gezet zijn. Op die manier is een bepaalde honger gecreëerd welke direct gevoed kon worden, aan de ene kant met het aanbod van eerder vergaarde informatie en aan de andere kant met de mogelijkheid om technische informatie op te doen in specifieke gelegenheden.

Respondent 8 (Appendix III) beschrijft in algemene termen dat vooral de Europese Commissie erg bedreven is in het uithoren van belangenbehartigers voor technische informatie om er vervolgens een eigen twist aan te geven. Het dus is naïef om te denken dat de Europese Commissie zich, in ruil voor een aantal workshops, voor het karretje van de decentrale lobbyactoren heeft laten spannen. Daarnaast zien we, zoals besproken in hoofdstuk 4, dat de ministers in de Raad met flexibiliseringsmaatregelen ook een twist aan het voorstel voor de Omnibus-verordening wilden geven.

VNG en IPO hebben succesvol getracht om een Nederlandse rapporteur en expert te vinden voor de Omnibus-verordening in het CvdR. Respondenten 2,4,5,6,7,10 en 12 gaven aan dat het voordelig is voor belangenbehartigers om iemand van dezelfde nationaliteit te hebben op een belangrijke post, vanwege de bereikbaarheid van, en ontvankelijkheid voor, landgenoten voor boodschappen van decentrale overheden.

Respondent 1, de rapporteur voor de Omnibus-verordening, vertelde hierover:

“(...) Ik had een expert, je mag een expert aanwijzen als rapporteur, de expert die ik had aangewezen is Respondent 3 (red.) die directeur is van Kansen voor West die in dienst is van de gemeente Rotterdam die voor Nederland de deskundige is als het gaat over de financiële regelgeving voor al die subsidieprogramma's. Die was mijn expert, dus als we later via de VNG iemand hadden willen vragen van verstel ons eens hoe het zit waren we ook bij Respondent 3 (red.) uitgekomen.” (Respondent 1, politicus, Appendix III)

In deze passage is de strategie van VNG en IPO mooi terug te zien. Het positioneren van Nederlanders bij CvdR, als officieel adviesorgaan voor alle wetgevingsinitiatieven aangaande decentrale overheden, was dus een belangrijk moment om invloed uit te oefenen in de beleidslijn. Dit lijkt op een combinatie van coalitievorming, timing en access points, omdat samen met andere actoren is opgetrokken om specifieke personen op het goede moment in het besluitvormingsproces te betrekken. VNG en IPO konden bij deze actie profiteren van twee factoren: complexiteit en vertrouwen. Het voorstel van de Omnibus-verordening werd in de Brusselse burelen al snel aangeduid als “het Monster” vanwege de zeer technische natuur en de veelvoud aan regelingen daarin. Het was dan ook niet verwonderlijk dat veel mensen niet stonden te trappelen om dit dossier te begeleiden als rapporteur of expert.

“Dat merk je ook in de discussie in Brussel, 99 procent van de mensen die weet niet waar het over gaat en probeert ook niet te begrijpen waar het over gaat, want dat is echt een financieel technisch dik pak regelgeving. Als het niet je werk is om bezig te zijn met die subsidieregelingen, dan denk je van nou het zal allemaal wel. Dat maakt het ook heel lastig om een soort van politieke invalshoek te vinden, te vinden waar je de haakjes hebt om aan die vereenvoudiging te werken (...)” (Respondent 1)

Hier zien we de vertrouwensfactor goed terug. Vertegenwoordigers van andere landen zagen dat de Nederlanders al over een bepaalde mate van kennis en toegang beschikten en wilden hier geen stokje voor steken. Dit kan wijzen op het belang van reputatie als smeermiddel voor coalitievorming en dus timing. Hoe makkelijker de coalitievorming, hoe sneller het proces gaat. Ook decentrale lobbyactoren van andere (West-Europese) lidstaten (zoals het machtige Duitse DStGB) hadden er geen baat bij om zand in de motor te strooien, omdat zij zagen dat Nederlandse decentrale lobbyactoren al op het dossier zaten. Het CvdR had daardoor ook de handen vrij om op de lijn van VNG en IPO te gaan zitten. Zij zette vol in op het invoegen van Europese decentrale belangen in de Omnibus-verordening. De vertrouwensfactor kwam later terug nadat het spel op de wagen was gezet. Respondent 5, zelf lobbyist bij VNG, vertelde:

“Dus het is op zich in het hele spectrum van Europese fondsen een stukje essentiële wetgeving. Maar op een moment dat de provincies daar hard voor lopen, en dat deden ze, en de juiste experts worden betrokken, en dat is in dit geval gebeurd met het betrekken van een EFRO-programmamanager (Respondent 3, red.) als expert (...), kun je als VNG in deze op de pakkendrager gaan zitten en de lobby overlaten aan de provincies.” (Respondent 5, lobbyist, Appendix III)

De informatie sluit aan bij een deel van het theoretisch kader waar geen antwoord op geformuleerd kon worden in de documentenanalyse. Het is namelijk duidelijk dat de VNG een verandering heeft gemaakt in het activiteitsniveau van de belangenbehartiging. Dit weerspreekt de trichotomie van Farnel (1994) in een actieve, passieve en afwachtende positie.

In de praktijk wordt dus makkelijker geschakeld tussen activiteitsniveaus dan gedacht. Respondent 15, lobbyist van de Gemeente Rotterdam, beschrijft eveneens de keuze voor belangenbehartigers om middenin een traject te switchen van activiteitsniveau, naar gelang een inschatting van een dossier en de succesvolle voortgang daarvan. Volgens respondent 5 heeft VNG besloten om van een actieve positie over te gaan naar een afwachtende positie, met het plan om terug te komen indien dat nodig zou zijn. Het switchen van activiteitsniveau was afhankelijk van timing, omdat eerst de rapporteur van het Europees Parlement bij het lobbytraject betrokken moest worden. Zo beschrijft de toenmalig assistent van de rapporteur van het EP:

“Het gaat je uiteindelijk je lijnen bepalen denk ik, vooral het benoemen van de rapporteur is belangrijk, die gaat uiteindelijk over het dossier. Natuurlijk, moet hem ook door een stemming heen krijgen dus je gaat ook compromissen zoeken. Maar ik denk dat de kracht van beïnvloeding wel vooral bij de rapporteur ligt. Die gaat vervolgens met bepaalde lijnen de onderhandelingen in (...)” (Respondent 12, ambtenaar, Appendix III)

VNG en IPO hebben tijdig contact gelegd met het Europees Parlement. Uit interviews begrijpen we dat het EP totaal niet blij was met het ‘Monster’ en zelfs overwoog om het terug te sturen naar de tekentafel van de Europese Commissie. In het kader van tijdsdruk is dit niet gebeurd, maar werd geopteerd voor het benoemen van meerdere EP rapporteurs om te kijken naar de Omnibus-verordening. Dit geeft ook een inkijkje in het machts spel tussen de verschillende access points en hoe de Omnibus-verordening daardoor beïnvloed had kunnen worden. In lijn met eerdergenoemde strategie van VNG en IPO werd een Nederlandse MEP als co-rapporteur benoemd: persoon in kwestie was al eerder betrokken geweest bij wetgeving rond structuurfondsen. Hier zien we weer de voordelen van nationaliteit terugkomen, samen met de macht die uitgaat van een rapporteurschap om belangen af te wegen en zaken te schiften. De laatste troef van IPO, CvdR, en in mindere mate VNG, was om de diepte in te gaan bij de Omnibus-verordening en systematisch af te gaan waar nog punten te behalen zouden zijn. Deze kennis, gecombineerd met extensief begrip van de verordening in zijn algemeen is, gedurende elf trilogieën, gevoed aan de EP rapporteurs en zelfs de trilogiewerkgroep van het EP. Zowel met het benutten van de access points als het beheersen van timing was dit een hals karwei. Op die manier hebben VNG en IPO in verschillende stadia van de Omnibus-verordening zowel een rapporteur en een expert ingebracht.

“We hebben toen, nadat het parlement plenair alles had vastgesteld, dan beginnen de trilogieën, dan gaan de rapporteurs gaan samen met de Commissie, schrijvers en voorzitterschap in overleg met elkaar. We hebben daartoe een overzicht gemaakt over welke punten van ons advies wel en niet zijn overgenomen in het compromis. Wat is er nog niet zo. Dat is op zich ook een vrij grote klus om dat te analyseren. Maar we hebben een aantal punten gevonden die niet zijn overgenomen, op papier gezet en gestuurd naar de voorzitter van de trilogiewerkgroep.” (Respondent 10)

De Nederlandse rapporteur heeft uitvraag gedaan voor deze expertinformatie, waarbij Respondent 3 weer in beeld kwam. Dit had meerdere voordelen: ten eerste konden de lobbyboodschappen van het begin van het traject in 2016 weer herhaald worden, ten tweede was er nu een mooie ingang bij het EP. Samen met de rapporteur van het EP konden zo de lijnen opgesteld worden om de trilogie in te gaan. CvdR en het IPO hebben vervolgens tijdens de trilogie actief informatie en instructies gegeven aan de rapporteur van het Europees Parlement. Dit nauwe contact met een rapporteur is een bijzondere vorm van toegang tot een access point zoals het EP. Over het algemeen is het uiterst ingewikkeld om hoogte te krijgen van de trilogie, zo bevestigd ook respondent 12: dit bleek eerder al bij de documentenanalyse. Blijkbaar is het (Nederlandse) decentrale lobbyactoren gelukt om rond de Omnibus-verordening toegang te krijgen tot de trilogie, het ultieme doel van Europese lobbyisten. De terugkerende vraag is echter hoe deze lobbystrategieën zich hebben vertaald in invloed. Dit komt aan bod in de volgende sectie.

6.2 Effect van lobbystrategieën

Het beschrijven van het effect van lobbystrategieën is notoir ingewikkeld. Respondenten 4,5,9 en 15 geven aan dat het lastig is om resultaten toe te schrijven aan een bepaalde strategie of een bepaalde actie. In eerdere hoofdstukken is ook al aangestipt dat een grote overlap kan bestaan tussen de lobbyfactoren in de hypothesen.

Alle respondenten, waaronder 4,5,9 en 15, waren echter wel heel duidelijk in de beschrijving van het resultaat van de Omnibus-verordening. Zo is iedereen positief over de inhoudelijke veranderingen van de Omnibus-verordening en de algemene stroomlijning en vereenvoudiging van regelgeving rond structuurfondsen en subsidiëring. Zoals al bij de documentenanalyse deels besproken zijn meerdere aspecten zeer gunstig voor decentrale overheden: simplified cost options, cross reliance on external audits, reliance on previous audits, combinatie van financieringsinstrumenten en het afweren van budgetflexibilisering.

Het beeld dat bestaat over de inhoudelijke veranderingen is slechts een onderdeel van de gehele beoordeling van de Omnibus-verordening. Respondenten 1,4,5,9 en 10 beschreven de Omnibus-verordening als een geslaagd traject of een succes. Zo vertelde respondent 9, toentertijd werkzaam bij CvdR, dat: *“I think, in my personal view, I think this is one of the better works of the Committee of the regions. Because sometimes the Committee of the regions is repeating itself, repeating empty messages. (...) But in this case. Thanks to these workshops (...). The technical knowledge was there. And the input was there. So that's why I think. This really was for me, (...), one of the highlights.”* (Respondent 9)

Respondent 1,4,5,9 en 10 bezagen de Omnibus-verordening als dossier waarin veel stappen gezet zijn en een knap staaltje belangenbehartiging is verricht. Zij geven aan dat de specifieke strategieën van een proactieve insteek, hoge mate van expertkennis en handig bespelen van Europese instituties hebben geleid tot dit eindresultaat.

Respondent 10 schatte in dat 50% procent van de initiële lobbypunten vanuit decentrale overheden overeind zijn gebleven bij het EP en dat ook in de trilogie nog detailpunten binnengehaald zijn. Meerdere respondenten leken de Omnibus-verordening te zien als hoogmis van belangenbehartiging en een waardevolle ervaring voor latere trajecten. Respondent 4 gaf wel aan teleurgesteld te zijn dat in de trilogie nog zichtbaarheidsonderdelen “ingefietst” zijn en dat deze haaks stonden op het daadwerkelijk stroomlijnen van de regelgeving.

Respondenten 3,12 en 15 keken wat gematigder naar het eindresultaat. Van deze groep waren respondenten 3 en 12, van alle respondenten, ook het meest inhoudelijk betrokken bij de verordening. Respondent 3, de expert die al bij het begin van het traject bij de verordening betrokken was, gaf aan dat de verordening te laat kwam: *“Daarmee kun je niet in deze programmaperiode heel optimaal profiteren. Maar het heeft wel het voordeel dat het wel een paar redelijk aanzienlijke vereenvoudigingen heeft opgeleverd. Die kun je nu beperkt gebruiken en daarmee was de strijd voor vereenvoudiging ruim voor een nieuwe periode gestreden waardoor je dus nu al wel met zekerheid kunt zeggen: we kunnen ons daar in de nieuwe programmaperiode helemaal op focussen en helemaal op inrichten.”* (Respondent 3, ambtenaar, Appendix III)

Respondent 11, toentertijd werkzaam voor de Permanente vertegenwoordiging (PVEU), kwam tot dezelfde conclusie: *“Is die Omnibus regeling daarmee een succes. Nee, het is geen succes geworden. Dat had eerder in werking moeten treden. Het is vorig jaar juli, iets in die trant, aangenomen, dat had veel eerder moeten. Dit is gewoon veel te laat. We hebben het nou naar 2020 toe, het was de bedoeling dat dat ding voor 2018 in werking zou treden.”* (Respondent 11, ambtenaar, Appendix III)

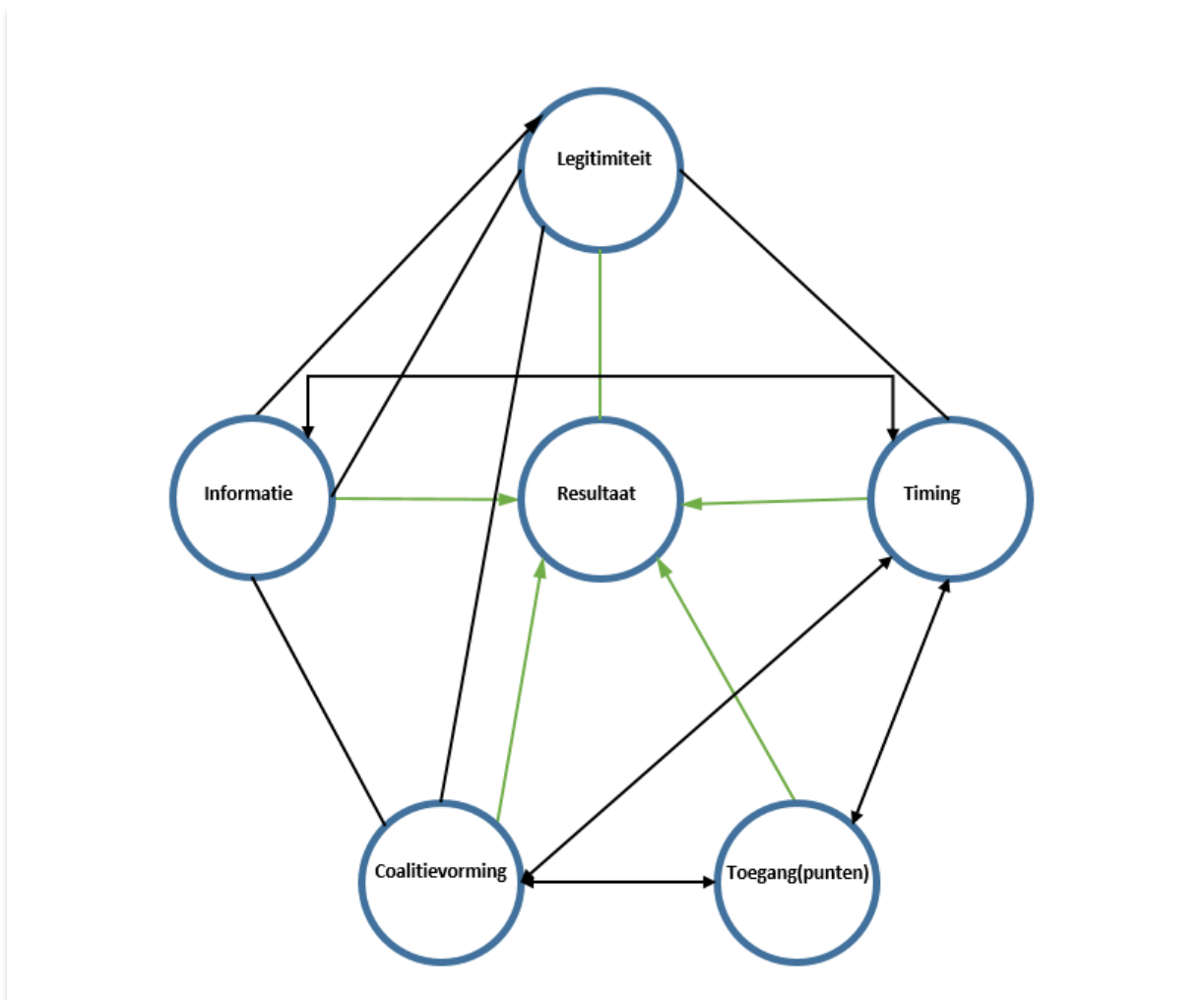
Respondenten 3,11,12 en 15 merkten dus allen op dat de Omnibus-verordening te laat is aangenomen om echt zinvol te zijn. Bij de beoordeling van het resultaat keken zij zowel naar inhoudelijke veranderingen als naar de periode waarin die veranderingen benut konden worden. Zij hebben het idee dat door het lange wetgevingsproces het praktische nut van de verordening aan functionaliteit heeft ingeboet. De Omnibus-verordening werd daardoor zo complex en uitgebreid dat het traject te lang geduurd heeft. Zo kan in de huidige programmaperiode weinig gebruikt worden van de hervormingen in de Omnibus-verordening. Respondent 11 concludeerde daaruit dat de Omnibus-verordening niet geslaagd is. De hervormingen van de Omnibus-verordening zijn volgens eerdergenoemde respondenten vooral geschikt gebleken als uitgangspunt voor de volgende programmaperiode, waar momenteel onderhandelingen voor zijn. De Omnibus-verordening is daardoor vooral een handige springplank geweest naar de onderhandelingen voor een nieuwe programmaperiode. Zo te zien bestaan, afhankelijk van een inschatting van het effect van de latere oplevering voor de functionaliteit, twee lezingen over het resultaat van de Omnibus-verordening. Voor VNG is dit niet per se een kwestie. Respondenten 2, 5, 6,7, en 8, allen lobbyist bij VNG, keken vooral naar de inhoudelijke uitkomst van het dossier en welke middelen hiervoor ingezet zijn.

Volgens respondent 5, lobbyist bij VNG, zijn de doelstellingen van VNG in de Omnibus-verordening namelijk goed uit de verf gekomen. De praktische impact van de Omnibus-verordening op de onderhandelingen voor de nieuwe programmaperiode kan over een paar jaar pas worden bekeken. Zo begint ook direct weer een nieuwe ronde van belangenbehartiging, een ronde die buiten de scope van dit onderzoek valt.

6.3 Samenhang factoren

Zoals in hoofdstuk 3 aangegeven lopen veel lobbyfactoren in elkaar over. Daarom zal elke hypothesen ook kenmerken van andere hypothesen in zich dragen. Na de hypothesen zullen ook bevindingen over andere lobbyfactoren aan bod komen. De verbanden tussen de verschillende lobbyfactoren zijn het beste te presenteren met een organogram. Met behulp van Nvivo is een organogram opgesteld. In Nvivo is de overlap in coderingen van alle individuele interviews geanalyseerd. Hier vloeien relaties uit voort tussen de ruilmiddelen voor toegang, de hypothesen en het uiteindelijke resultaat. Onder resultaat zijn de beoordelingen van respondenten gecodeerd, evenals de inhoudelijke verandering van de Omnibus-verordening. Deze relaties zijn met het programma 'Powerpoint' geïllustreerd in onderstaand organogram.

Figuur 5: Organogram samenhang lobbyfactoren



Hypothese 1A: Access points zijn cruciaal voor het slagen van een lobbytraject.
Hypothese 1B: De belangrijkste access point voor VNG zijn de Europese Commissie, de Raad en het Europees Parlement.

Het bespelen van verschillende access points is essentieel geweest bij de Omnibus-verordening. Hier zat overduidelijk een strak plan achter, gestoeld op jaren ervaring van contacten leggen en posten bemachtigen. Daarnaast is slim gebruik gemaakt van enige vorm van “privileged access” om contact te krijgen met de access points voordat een concreet wetgevingsproces was opgezet. Dit kan ook verklaren waarom dit onderzoek geen link tussen legitimiteit en access points heeft kunnen vinden: respondent 14 verwoordde de toegang tot Europese instituties al als “qualitate qua”, voortvloeiend uit de hoedanigheid van. Eerder besproken factoren als reputatie en nationale prominentie zijn van invloed op deze ‘qualitate qua’ toegang.

Deze invloed is uitgeoefend bij de drie access points van hypothese IB: de Raad, de Commissie en het Parlement. Deze drie access points zijn proactief en op elk verschillende manieren bereikt. Zo is de Raad warm gemaakt, via het Nederlandse voorzitterschap en later via de Rijksoverheid, om de Commissie tot een wetsvoorstel te verzoeken. De Rijksoverheid, de permanente vertegenwoordiging, VNG en IPO hebben nauw contact gehad rond de Omnibus-verordening. De activiteiten bij de Raad vielen samen met initiatieven om de Europese Commissie in actie te krijgen. Het CvdR heeft hier een belangrijke rol in gespeeld, evenals bij het vormen van een advies over het latere Omnibus-voorstel. De Europese Commissie is al in een vroeg stadium benadert met expertinformatie vanuit het CvdR, informatie die was verzameld door VNG en IPO. De Nederlandse rapporteur van het CvdR heeft vervolgens het vuur uit zijn sloffen gelopen om deze informatie in het CvdR rapport te verwerken. De rapporteur wordt dan ook alom geroemd door lobbyisten en ambtenaren.

Tot slot is ook het Europees Parlement effectief ingeschakeld om de stukken die uit de koker van VNG, IPO en CvdR kwamen in het voorstel te houden en die mee te nemen naar de trilogie. Op die manier is ook toegang gekregen tot de trilogie, een overlegreeks tussen de drie prominentste access points, terwijl dat normaliter erg lastig is voor lobbyisten. Het lijkt erop dat een nationale link tussen ambtenaren en lobbyisten essentieel kan zijn voor de toegang tot een access point. Deze link kan met een beetje geluk zelf opgezet worden als decentrale overheden een bepaalde vorm van ‘eigenaarschap’ op het dossier hebben verkregen.

Hypothese 2: Timing is cruciaal voor het slagen van een lobbytraject.

We zien terug dat timing een lastige lobbyfactor is, omdat timing een bepaalde synchronisering vraagt van andere lobbyfactoren. De complexiteit van timing doet echter niet af aan het belang daarvan. We zien dat belangenbehartigers al in 2015 bewust bezig zijn geweest met timing. De proactieve houding in 2015 vereiste namelijk dat veel tijd gestoken moest worden in het vergaren van informatie, het creëren van bewustwording bij Europese partners en het benaderen van de Europese instituties. We zien dat belangenbehartigers daartoe vooraf uitgebreide tijdsschema's hadden gemaakt. Deze tijdsschema's zijn doorgetrokken naar de processtappen in de beleidslijn van de Omnibus-verordening. In deze schema's is opgenomen wanneer stukken geleverd moesten worden, met wie (proactief) contact gezocht moest worden en in welke fase het beste gelobbyd kon worden. Daarmee kan helaas niet alles afgekaart worden, respondenten vertellen dat op bepaalde momenten binnen een of twee dagen een gedetailleerd antwoord verstuurd moest worden aan Europese instituties. Deze korte schakelmomenten vragen om een solide voorbereiding en een gezonde dosis improvisatievermogen. Echt op de lange termijn plannen wordt op die manier heel lastig.

Ook bij het bereiken van de access points is het belangrijk om tijdig inbreng te kunnen geven. Dat is geprobeerd door het stimuleren van de benoeming van Nederlanders op belangrijke posten binnen CvdR en het Europees Parlement. Het is wel duidelijk dat extensieve kennis van timing essentieel is voor het slagen van een lobbytraject. Je moet altijd beducht zijn dat onderdelen uit eerdere fase geschrappt worden in een andere fase, zelfs als je contacten bij de access points hebt. Dit was waarschijnlijk ook gebeurd als de decentrale lobbyactoren geen sterke link met het EP hadden kunnen leggen; dan waren zowel in het EP en in de trilogie stukken gewipt. Timing heeft dus zowel een assertieve als defensieve aard, waarbij elke stap een "Pavlov-effect" van de tegenlobby kan oproepen, aldus respondent 15. Tegelijkertijd is het interessant om te zien dat de geslaagde timing van een lobbytraject niet samen hoeft te lopen met de tijdige oplevering van een wet. Dit is te zien in het eindresultaat van de Omnibus-verordening; goed gelukt maar veel te laat.

Hypothese 3: Coalitievorming is cruciaal voor het slagen van een lobbytraject.

Het is onmiskenbaar dat coalitievorming essentieel is voor het slagen van een lobbytraject, in welke vorm van coalitie dat dan ook is. Een bepaalde mate aan draagvlak en coalitievorming wordt ook vereist om überhaupt toegang te kunnen krijgen tot de Europese instituties. Respondenten 10 en 12 gaven echter aan dat nooit expliciet wordt gevraagd of er draagvlak is voor een besluit en of de lobbyboodschap door meerdere partijen wordt gedragen. Het zou kunnen dat de nationale historische inbedding, en de daarmee verkregen geprivilegieerde toegang, de legitimiteitsvraag elimineert. Waarschijnlijker is het dat Europese instituties een 'recht van de sterkste' beleid aanhouden voor belangenbehartiging, waarbij niet-gedekte lobbyboodschappen eerder het onderspit delven. Deze laatste verklaring sluit ook beter aan bij de omschrijving door respondenten van de Europese instituties als organen met hoogst capabele ambtelijke werknemers.

We zien daarnaast dat er een grote verscheidenheid is aan geïnstitutionaliseerde en ad-hoc coalities van decentrale overheden die allemaal rond de Omnibus-verordening hebben geopereerd. Hoe een Europese coalitie werd opgezet rond de Omnibus-verordening is ook in de interviews niet geheel duidelijk geworden. Respondent 7 schreef coalitievorming toe aan het lerend vermogen van belangenbehartigers om in beeld te krijgen met wie zij het beste in contact kunnen komen om iets te bereiken. Coalitievorming wordt dus vaak over meerdere perioden opgebouwd: dit lijkt vooral een proces van aftasten en contacten opdoen. Vervolgens lijkt het van belang te zijn in hoeverre een tegenlobby/tegencoalitie wordt opgezet. Hoe groter de tegenlobby, hoe groter de kans dat coalities gaan versplinteren. Lobbyactoren met een verminderd belang bij bepaalde regelgeving kunnen dan de steun voor een bepaalde coalitie uitruilen voor latere steun op een ander onderwerp. Respondenten 3 en 11 gaven expliciet aan dat het fondsenbeheer in Oost-Europa vaak niet kosher is. Zij hadden dus juist baat bij het vaag houden van de regelgeving. De Omnibus-verordening was echter zo technisch dat veel mogelijke tegenlobbyisten geen mogelijkheid zagen om in te stappen.

Daarnaast is sprake van een geïnstitutionaliseerde gelegenheidscoalitie tussen VNG, IPO en de Rijksoverheid, met kenmerken van het aloude poldermodel. In dit 'BNC-overleg' hebben deze actoren nauw contact: het uitgangspunt is om, waar mogelijk, op te trekken in de belangenbehartiging naar de Europese Unie. Als bepaalde belangen teveel uit elkaar lopen wordt het "agree to disagree" principe gehanteerd, waarna VNG, IPO of het Rijk zijn eigen weg zal gaan. Dit overleg blijkt redelijk uniek te zijn in de Europese Unie. In veel andere landen lobbyen decentrale overheden en het Rijk dwars door elkaar heen en soms zelfs tegen elkaar. Nederland slaagt er blijkbaar relatief vaak in om een nationaal breed standpunt naar Brussel te brengen.

Andere lobbyfactoren:

In het begin van het onderzoekstraject koos ik ervoor om de lobbyfactoren van geld en informatie (Berry & Hojnacki, 2010) niet op te nemen als hypothesen. Wat betreft de lobbyfactor van geld ben ik nog steeds overtuigd van deze beslissing. Noch in de documenten noch in de interviews komt financiële draagkracht terug als onderdeel van een geslaagde lobbyactiviteit inzake de Omnibus-verordening, laat staan als factor voor het slagen van belangenbehartiging. Respondent 8 en 15 benadrukten wel dat resultaat idealiter ook tot uiting moet komen in een kosten-baten analyse, waarbij de besteedde tijd en de geldelijke waarde daarvan wordt afgezet tegen het behaalde resultaat. Dit lijkt ook haast een soort exercitie om *opportunity costs*, de koste van de ene keuze versus een andere mogelijke keuze, in te schatten voor strategische doeleinden. In mijn bevindingen lijkt geld echter vooral een intern aspect te zijn.

De rol van informatie is een intrigerende. Informatie is in dit onderzoek als 'ruilmiddel voor toegang' aangeduid, een soort meta-stroom van informatie tussen verschillende organisaties. Tegelijkertijd zien we dat geleverde informatie een bepaalde continuïteit en kwaliteit moet bezitten, ook voor lobbyactoren met geprivilegieerde toegang.

Respondent 10 verwoordde het als volgt:

"Ja je ontkomt er niet aan als je in zo'n gesprek zit, daar moet een expert bij zitten anders kun je niet op hetzelfde niveau spreken met de Commissie. Ze gaan niet vragen van heb je die kennis. Nee het is gewoon. Beng! Je hebt het gesprek en die kennis wordt verondersteld. Als je het niet hebt ben je binnen tien minuten klaar." (Respondent 10, lobbyist, Appendix III)

Deze passage bevestigt het continue belang van informatie om toegang te krijgen, en te behouden, bij de hoogste Europese instituties. Tegelijkertijd betekent de continue stroom van informatie tot in de laatste fasen van het besluitvormingsproces ook dat zij cruciale factor kan worden voor het eindresultaat van een lobbytraject. De complexiteit van de Omnibus-verordening heeft het belang van informatie versterkt. We zien dat bijna alle respondenten, lobbyisten, ambtenaren en politici, lange uren hebben gemaakt om grip te krijgen op de Omnibus-verordening. Zij gaven ook allemaal aan op zo'n moment afhankelijk te zijn de input van experts en andere (lobby)actoren. Respondent 13 onderschreef de machtige positie van instellingen en experts met technische kennis. Respondenten beschreven dat het aantal lobbyisten rond de Omnibus-verordening door diezelfde technische aard kleiner was dan bij 'toegankelijke' dossiers.

In die zin had informatie ook in een hypothese zijn weg kunnen vinden. Aan de andere kant is het nut van informatie zeer afhankelijk van access points, timing en coalitievorming. Ongerichte, slecht getimede informatie is weinig zinvol voor een lobbytraject. Daarnaast is niet ieder dossier dermate complex dat hier bakken vol informatie over gegeven moeten worden. Het is daarentegen onmiskenbaar dat door de juiste informatie te combineren met sterke contacten en goede timing een potentiële lobby-klapper gecreëerd kan worden. Ik heb wel het idee dat dit steeds lastiger aan het worden is; je ziet aan alle kanten dat de Europese belangenbehartiging aan het professionaliseren is. Het verwachtingskader, en daarmee het beoordelingskader, van Europese instituties voor 'bijzondere of waardevolle informatie' wordt steeds hoger.

6.4 Conclusie

Met behulp van semigestructureerde interviews is een beeld gekregen van de benutte lobby strategieën door decentrale lobbyactoren en welk effect zij hebben gehad op de Omnibus-verordening. Wie zien dat VNG slim gebruikt heeft gemaakt van informatievoorziening, timing en coalitievorming om toegang te krijgen tot de Europese Commissie, de Raad en het Europees Parlement. Dit bevestigt de drie hypothesen uit hoofdstuk 3. In het kader van deelvraag D hebben deze lobbystrategieën geleid tot de wettelijke incorporatie van een flink aantal lobbyboodschappen vanuit decentrale overheden.

7: Conclusie en perspectieven

Dit onderzoek kent de volgende onderzoeksvraag: *Welke lobbystrategieën zijn door VNG gebruikt om toegang te krijgen tot besluitvormende instanties rond de Omnibus-verordening en wat is het effect van deze strategieën?*

De centrale onderzoeksvraag lijkt op twee manieren beantwoord te kunnen worden. Inhoudelijk gezien is de Omnibus-verordening een geweldig succes geweest voor decentrale lobbyactoren zoals VNG, IPO en CvdR. Het effect van de belangenbehartiging vanuit VNG, IPO en CvdR op de Omnibus-verordening is groot geweest met een minimum van 50% van de voorstellen die de definitieve verordening gehaald hebben. Het staat als een paal boven water dat een proactieve insteek, hoge mate van expertkennis, stabiele coalitie van decentrale overheden en handig bespelen van Europese instituties, en alle grijstinten daartussen, hebben geleid tot spectaculaire effectiviteit van (Nederlandse) decentrale belangenbehartiging. Tegelijkertijd is het proces zo langzaam verlopen dat aan functionaliteit voor subsidieontvangers in de huidige programmaperiode is ingeboet. De bevindingen in het onderzoek verifiëren de drie hypothesen dat access points, timing en coalitievorming cruciaal zijn voor een lobbytraject. Op het gebied van access points lijken de Raad, Europese Commissie en het Europees Parlement inderdaad het belangrijkste te zijn.

Theoretisch gezien sluiten veel van de bevindingen in dit onderzoek aan bij de access theory van Bouwen (2002); toegang als ruilmiddel voor informatie en legitimiteit en de rol van toegang als indicator voor invloed. Het onderzoek wijst uit dat het activiteitsniveau van lobbyactoren kan veranderen, voornamelijk verminderen, naar gelang een inschatting van de voortgang van het dossier in de handen van belangenbehartigers. Daarnaast blijkt het actief begeleiden van een technisch Europees dossier voor alle actoren een Sisyphus-karwei te zijn. De technische aard van dit soort wetten is van invloed op de behoefte aan informatie, de gewenste kwaliteit van informatie, de grootte van het lobbycircuit en het ontstaan van een tegenlobby. Belangenbehartigers kunnen op zo'n dossier dus mogelijk grotere successen behalen, maar alleen als zij *willing and capable* zijn om het taaie lobbytraject te lopen. Doordat de vereenvoudiging van cohesiebeleid en subsidieregelingen voor 2015 niet van de grond kwam is de Omnibus-verordening een dossier geworden waar de decentrale lobbyactoren *all-in* zijn gegaan. De zichtbaarheid en de activiteit van decentrale belangenbehartiging maakt de Omnibus-verordening tot een zeer relevant onderwerp van case-study. Voor de theorie kan het onderzoek bijdragen aan een groeiend inzicht in de lobbypraktijk.

De Omnibus-verordening is zijn bijnaam van ‘het Monster’ meer dan waard gebleken. Dit monster is links en rechts uithalend met tanden van dikke pakken papier van 2016 tot 2018 door Brussel heen geraasd. Belangenbehartigers kunnen de strijd met dit monster aanbinden als zij extensieve kennis hebben van access points, in bezit zijn van een stabiele coalitie en een goede beheersing van timing hebben. Met deze middelen is het VNG, IPO en CvdR gelukt om dit monster te bedwingen, een leerstuk voor menig lobbyist in de Europese Unie. De kop van het Monster kan op de schouw van de overwinnaars.

7.1 Discussie

Dit onderzoek is wetenschappelijk relevant omdat de uitkomsten van het onderzoek een bijdrage leveren aan de bestaande literatuur over subnationale belangenbehartiging in de EU. Dit onderzoek is uniek in de mate waarop zij de diepte is ingegaan bij één casus. De ruime beschikbaarheid van vertrouwelijke informatie en respondenten is zeldzaam voor onderzoekers van belangenbehartiging in het algemeen. Daardoor was het mogelijk om een link te leggen tussen de methoden van process tracing en semigestructureerde interviews. Zo kan een 360 graden beeld verkregen worden van deze case study. De lezer moet er rekening mee houden dat een onderzoek d.m.v. process tracing jaren kan duren en dat voor dit onderzoek niet genoeg tijd beschikbaar was om datzelfde te doen. Daarnaast is het jammer genoeg niet gelukt om in het kader van interviews werknemers van de Raad of de Commissie te spreken. Aan het begin van het onderzoekstraject had ik deze respondenten actiever kunnen benaderen.

Het onderzoek is maatschappelijk relevant omdat zij eens te meer duidelijk maakt dat Europese belangenbehartiging onmisbaar is voor Nederland. Nederlandse instellingen kunnen profiteren van een bepaald imago en reputatie, en maken die vaak ook waar, maar moeten meegaan in de professionaliseringsslag van Brussel. Het is helaas voorbij aan dit onderzoek om een breed beeld van Nederlandse belangenbehartiging in de Europese Unie te geven. Tot nu toe slaagt vooral het Clingendael rapport “Weinig empathisch, wel effectief” van april 2019 daar het beste in.

In aanvulling op eerdergenoemde discussiepunten denk ik dat toekomstige onderzoeken op het gebied van subnationale belangenbehartiging in de Europese Unie twee wegen kunnen inslaan;

1: Nationale afstemming van Europese belangenbehartiging.

In een vervolgonderzoek kan gekeken worden naar verschillende Europese lidstaten om te bezien hoe de uitwisseling tussen decentrale overheden en nationale overheden over Europese vraagstukken plaats heeft. Naar ik begrijp is het BNC-overleg van Nederland redelijk uniek in de EU en hebben veel andere lidstaten geen systeem om deze belangen intern af te stemmen voordat zij de vorm krijgen van belangenbehartiging naar de EU. Door middel van een vergelijkend onderzoek zou naar deze nationale verschillen gekeken kunnen worden.

De vraag is ook welk effect een eventueel gebrek aan afstemming kan hebben op lobbyfactoren van timing, coalitievorming, access points en informatie. Aan de ene kant zou het mogelijk moeten zijn voor decentrale lobbyactoren om sneller en gedecideerd te opereren richting Europese instituties. Aan de andere kant zitten potentieel veel valkuilen aan gebrekkige afstemming: versplintering, concurrentie, onoverzichtelijkheid, informatieasymmetrie.

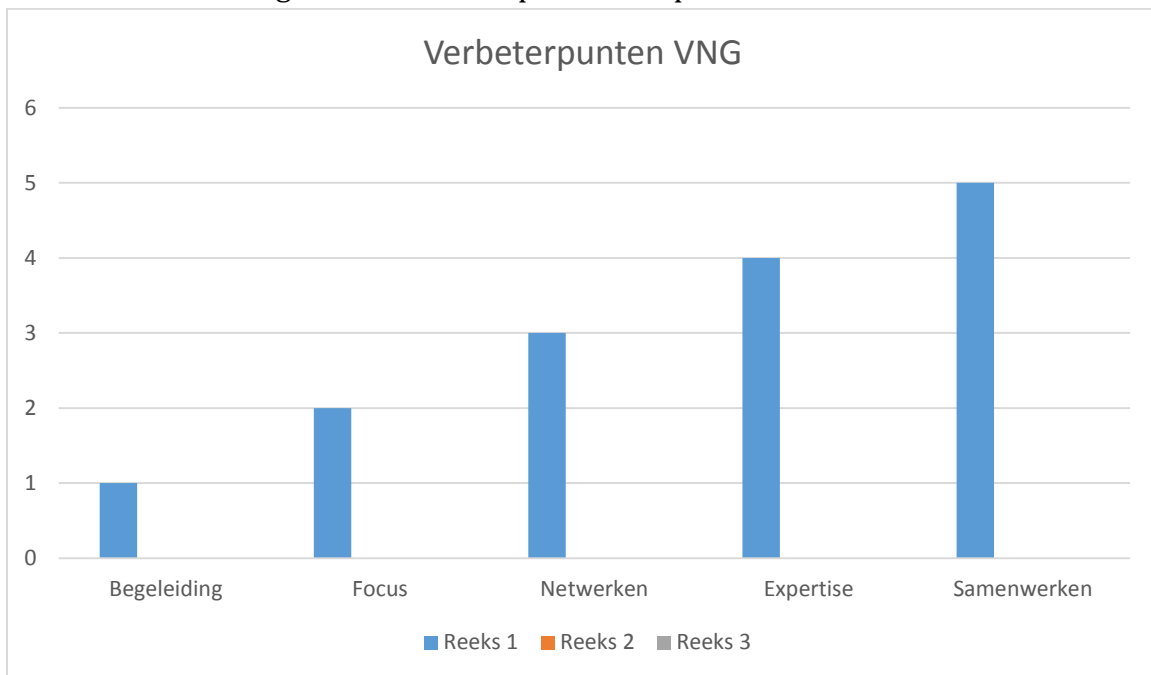
2: Professionalisering van Europese belangenbehartiging.

In een vervolgonderzoek kan gekeken worden naar de professionaliseringbeweging van Europese instituties en de aanpalende professionalisering van belangenbehartigers. De toenemende behoefte aan expertinformatie én politieke informatie volgt ook uit het onderzoek van Metz (2013). Uit mijn bevindingen maak ik eveneens op dat er steeds meer behoefte is aan expertinformatie. Tegelijkertijd lijkt het erop of met de behoefte aan informatie ook de verwachte kwaliteit van die informatie is toegenomen. Daarnaast komt het beeld naar voren dat politieke informatie ook steeds belangrijker wordt. Van meerdere respondenten kreeg ik alarmerende verhalen te horen over de groeiende scheiding tussen West- en Oost Europa. Oost en West lijken steeds meer uit elkaar te groeien, waar de Omnibus-verordening gelukkig nog doorheen gekomen is. Het lijkt dus steeds belangrijker voor de Europese instituties en belangenbehartigers om zogenaamde politieke informatie op te halen uit deze lidstaten. Politieke informatie geeft inzicht in het belang van een specifieke lidstaat (Bouwen, 2011). Daarnaast vernam ik een duidelijke ontwikkeling van groeiend zelfbewustzijn bij het Europees Parlement: dit is in lijn met de bevindingen in het onderzoek van Hix & Høyland (2013). Bij de Omnibus-verordening overwoog het EP zelfs om het dossier terug te sturen, een potentieel betekenisvolle stap. Ook hoor ik van respondenten dat het EP van plan is om de komende jaren meer macht naar zich toe trekken ten koste van de Europese Commissie en de Raad. Het ligt in de lijn der verwachting dat, indien de concurrentie tussen Europese instituties groeit, het kaliber van de 'wapens' ook zal toenemen. Dit betekent dat Europese (decentrale) belangenbehartigers dit soort kaliber ook moet kunnen leveren, voornamelijk qua informatie en coalitievorming.

7.2 Aanbevelingen

In deze sectie probeer ik adviezen te formuleren met betrekking tot de belangenbehartiging vanuit VNG. Dit onderzoek geeft inzicht in de keuzes van VNG tijdens de Omnibus-verordening: de aanbevelingen bouwen hierop voort door advies te geven over toekomstige inzet van lobbystrategieën door VNG. Ik verkeer in de veronderstelling dat het traject van de Omnibus-verordening en de samenhang van lobbyfactoren in ieder geval een wetenschappelijk licht op bepaalde vanzelfsprekende activiteiten heeft geworpen. Ik denk dat hier vier aanbevelingen op zijn plaats zijn, in volgorde van pregnantie.

Figuur 7: Aantal respondenten per thematisch advies



1: Intensiveren samenwerking Nederlandse partners (lobbyfactor coalitievorming)

Advies: Respondenten 2,3,4,5 en 15 gaven allen aan dat VNG meer in contact moet treden met provincies, het Rijk en de G4. Dit kan concreet gestalte krijgen door het inplannen van overleggen tussen teams van verschillende organisaties en niet alleen tussen individuen. Ook moet meer dossier-overstijgend contact plaatsvinden tussen de Nederlandse partnerorganisaties.

Implicatie: Het intensiveren van samenwerking met de provincies, het Rijk en de G4 zal tijd en inzet vergen die niet direct ten behoeve komen van een specifiek lobbydossier.

2: Expertise opbouwen (lobbyfactor informatie)

Advies: Respondenten 5,9,12 en 14 gaven aan dat veel winst te behalen is voor VNG bij het aanleveren van technische informatie. Hier kan concreet vorm gegeven aan worden door de bestaande kennisbronnen binnen VNG, bij beleidsafdelingen en bij kenniscentra, in te schakelen. Dit betekent dat deze afdelingen meer gericht moeten worden op de Europese afdeling.

Implicatie: Het hoofdbestuur van VNG zal de afdelingen moeten instrueren om meer samenwerking te zoeken met de Europa-afdeling. Experts op bepaalde thema's binnen de VNG zullen hun kennis moeten verbreden naar de Europese Unie.

3: Zichtbaarheid in Europese netwerken(lobbyfactor coalitievorming)

Advies: Respondenten 6,7 en 11 gaven aan dat het van belang is om meer op de hoogte te zijn van het Europese lobbycircuit en dat dat lastig is omdat de VNG geen permanente lobbyisten in Brussel heeft. Zij zien dat de zichtbaarheid in Europese netwerken vaak niet groot genoeg is om als vanzelfsprekende partner bij een lobbydossier betrokken te worden. Daardoor kost het meer tijd om een lobby op te zetten. Het aanstellen van lobbyisten in Brussel inclusief passend kantoor zou een praktische uitkomst zijn.

Implicatie: Het faciliteren van permanente lobbyisten in de EU zal de VNG meer geld gaan kosten. De vraag is of zij bereid/in staat is om dit geld te besteden.

4: Herformuleren doelstellingen

Advies: Respondenten 1 en 8 vertelden dat de focus van VNG in de Europese Unie vaak onduidelijk is. Vaak wil VNG teveel dingen gelijk, terwijl sommige dingen misschien aan relevantie hebben ingeboet. VNG zou er goed aan doen om in meerdere overlegreeksen kritisch te kijken naar de doelstellingen en de manier waarop die het beste bereikt kunnen worden.

Implicatie: Dit betekent ook dat een schifting gemaakt moet worden in de wensen van de achterban, namelijk de gemeenten, en wat daarvan gebruikt gaat worden in de Europese belangenbehartiging. Dit zal gevoelig liggen, maar zou gedeeltelijk opgevangen kunnen worden door betere feedback te geven aan gemeenten over welke resultaten wel behaald zijn.

De conclusie van de aanbevelingen is dat de VNG het vaak goed doet: alle respondenten beamen dit. Tegelijkertijd is nog winst te behalen in de beschikking van technische informatie, mobiliseren van partners en het aanscherpen van de boodschap. Ik denk dat de Omnibus-verordening een duidelijk beeld geeft hoe subnationale belangenbehartiging zou moeten opereren. De vergelijking met een toegangspoort kwam in twee interviews terug, een intrigerend beeld. De toegangspoort als onmisbare schakel in een route, een stabiel gevaarte met een uitnodigende verschijning.

8: Bronnenlijst



Artikelen:

- Balme, R. & Jouve, B. (1996). *Building the regional state: Europe and territorial organization in France*. Oxford University Press: Oxford
- Bardach, E. (1994). *Comment: the problem of 'best practice' research*. Blackwell publishing: Oxford
- Baumgartner, F. & Leech, B. (1998). *Basic interests: The importance of groups in politics and in political science*. Princeton University Press: Princeton
- Benz, A. (2017). *Patterns of multilevel parliamentary relations. Varieties and dynamics in the EU and other federations*. Taylor & Francis: London
- Berry, J. & Hojnacki, M. (2010). *Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why*. University of Chicago Press: Chicago
- Beyers, J. (2002). *Gaining and seeking access: The European adaptation of domestic interest associations*. Blackwell publishing: London
- Beyers, J. et al. (2008). *Researching interest group politics in Europe and elsewhere: much we study, little we know?*. Taylor & Francis: London
- Bouwen, P. (2002). *Corporate lobbying in the European Union: The logic of access*. Blackwell publishing: Oxford
- Bryman, A. & Becker, S. (2012). *Qualitative research*. Sage publications: London
- Chalmers, A. (2013). *Trading information for access: Informational lobbying strategies and interest group access to the European Union*. Taylor & Francis: London
- Chamberlin, T. (1992). *Studies for students: The method of multiple working hypotheses*. Taylor & Francis: London

- Cirone, A. (2011). *Patterns of Interest Group Lobbying at the EU: Examining How Group Characteristics Affect Venue Choice*. Princeton University Press: Princeton
- Coen, D. & Richardson, J. (2009). *Learning to lobby the European Union: 20 years of change. Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues*. Oxford University Press: Oxford
- Constantelos, J. (1996). *Multi-level lobbying in the European union: A paired sectoral comparison across the French-Italian border*, Taylor & Francis: London
- Dür, A. & Mateo, G. (2013). *Gaining access or going public? Interest group strategies in five European countries*. Blackwell publishing: Oxford
- Farnel, F. (1994). *Le lobbying: stratégies et techniques d'intervention*. Eyrolles: Paris
- Gomm, R. et al. (2000). *Case Study Method: key issues, key tasks*. Sage publications: London
- Hanegraaff, M. & Beyers, J. (2016). *Balancing inside and outside lobbying: The political strategies of lobbyists at global diplomatic conferences*. Blackwell publishing: Oxford
- Hauser, H. (2011). *European Union lobbying Post-Lisbon: an economic analysis*. University of California: Berkeley
- Héritier, A. (1996). *The accommodation of diversity in European policy-making and its outcomes: Regulatory policy as a patchwork*. Taylor & Francis: London
- Hix, S. & Høyland, B. (2013). *Empowerment of the European parliament*. Annual Reviews: Palo Alto
- John, P. (2000). *The Europeanisation of sub-national governance*. Sage publications: London
- Kohler-Koch, B. & Eising, R. (1999). *The transformation of governance in the European Union*. Psychology Press: Hove
- Klüver, H. (2011). *The contextual nature of lobbying: Explaining lobbying success in the European Union*, Sage Publications: Newbury Park
- Klüver, H. (2012). *Informational lobbying in the European Union: The effect of organisational characteristics*. Taylor & Francis: London
- Kohler-Koch, B. (2010). *Civil society and EU democracy: 'astroturf' representation?*. Taylor & Francis: London
- Kollman, K. (1998). *Outside lobbying: Public opinion and interest group strategies*. Princeton University Press: Princeton
- Mahoney, C. (2007). *Networking vs. Allying: the decision of interest groups to join coalitions in the US and the EU*. Taylor & Francis: London
- Mahoney, J. (2000). *Strategies of Causal Inference in Small-N Analysis*. Sage publications: London
- Marks, G. (1993). *Structural policy and multilevel governance in the EC*. Longman: London
- Mays, N. & Pope, C. (1995). *Qualitative research: rigour and qualitative research*. BMJ: London
- Mertens, D. (2014). *Research and evaluation in education and psychology: Integrating diversity with quantitative, qualitative, and mixed methods*. Sage publications: London
- Metz, J. (2013). *Expert groups in the European Union: A sui generis phenomenon?*. Taylor & Francis: London

Năstase, A. (2013). *Dealing with the lobby at the European Commission: organisational reforms and individual views*. European Consortium for Political Research: Colchester

Noy, C. (2008). *Sampling knowledge: The hermeneutics of snowball sampling in qualitative research*. Taylor & Francis: London

Papadopoulos, Y. (2007). *Problems of Democratic Accountability in Network and Multilevel Governance*. Blackwell publishing: Oxford

Pappi, F. & Henning, C. (1999). *The organization of influence on the EC's common agricultural policy: a network approach*. Blackwell publishing: Oxford

Peters, K. (1999). *Verdeelde macht: Een onderzoek naar invloed op rijksbesluitvorming in Nederland*. Uitgeverij Boom: Amsterdam

Reulink, N. & Lindeman, L. (2005). *Kwalitatief onderzoek. Participerende observatie, interviewen*. Radboud Universiteit: Nijmegen

Schneider, C. & Rohlfing, I. (2013). *Combining QCA and process tracing in set-theoretic multi-method research*. Sage publications: London

Seawright J. & Gerring, J. (2008). *Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative*. Sage publications: London

Scharpf, F. (1999). *Governing in Europe: Effective and democratic?* Oxford University Press : Oxford

Tallberg, J. et al. (2018). *NGO influence in international organizations: Information, access and exchange*. Cambridge University Press: Cambridge

Tashakkori, A. & Teddlie, C. (2003). *Major issues and controversies in the use of mixed methods in the social and behavioral sciences. Handbook of mixed methods in social & behavioral research*. Sage publications: Newbury park

Tatham, M. (2015). *Regional voices in the European Union: subnational influence in multilevel politics*. Blackwell publishing: Oxford

Truman, D. (1951). *The Governmental Process, Political Interests and Public Opinion*. Greenwood Press Publishers: Westport

Van Schendelen, M. (2013). *The art of lobbying the EU – More Machiavelli in Brussels*. Amsterdam University Press: Amsterdam

Van Thiel, S. (2007) *Bestuurskundig onderzoek*. Uitgeverij Coutinho: Bussum

Wagner, E. (2010). *Administrative law, filter failure, and information capture*. Duke Law University: Durham

Wessels, B. (1999). *The European Parliament and interest groups*. Oxford: Oxford University Press

Woll, C. (2006). *Lobbying in the European Union: From sui generis to a comparative perspective*. Taylor & Francis: London

Yackee, S. (2011). *The Politics of Ex Parte Lobbying: Pre-Proposal Agenda Building and Blocking during Agency Rulemaking*. University of Wisconsin: Madison

Yin, R. K. (2003). *Case study research, design and methods*. Sage Publications: Newbury Park

Yin, R.K. (2010). *Case study research: Design and methods (4th Ed.)*. Sage Publications: Newbury Park

Online

Comité van de Regio's. (2017). *Opinion of the European Committee of the Regions on the financial rules applicable to the general budget of the Union*. Geraadpleegd van:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016AR5838>

Europa. EU. (2019). *Transparantieregister: Vereniging van Nederlandse Gemeenten*.

Geraadpleegd van:

<http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=32705794105-55>

Europa Nu. (2018). *EU-subsidie voor gratis wifi in 33 gemeenten*. Geraadpleegd van:

[https://www.europa-](https://www.europa-nu.nl/id/vku3jrnzwsy3/nieuws/eu-subsidie-voor-gratis-wifi-in-33)

[nu.nl/id/vku3jrnzwsy3/nieuws/eu-subsidie-voor-gratis-wifi-in-33?ctx=vh6ukzb3nnt0](https://www.europa-nu.nl/id/vku3jrnzwsy3/nieuws/eu-subsidie-voor-gratis-wifi-in-33?ctx=vh6ukzb3nnt0)

Europese Commissie. (2014). *Europese structuur- en investeringsfondsen*. Geraadpleegd

van: [https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/investment-](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/investment-policy/esif-country-factsheet/esi-funds-country-factsheet-nl-nl.pdf)

[policy/esif-country-factsheet/esi-funds-country-factsheet-nl-nl.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/investment-policy/esif-country-factsheet/esi-funds-country-factsheet-nl-nl.pdf)

Europese Commissie. (2016). *Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement*

en de Raad. Geraadpleegd van: [https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0605&from=EN)

[content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0605&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0605&from=EN)

Europees Parlement. (2018). *Wetgevende bevoegdheden*. Geraadpleegd van:

[http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/nl/powers-and-](http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/nl/powers-and-procedures/legislative-powers)

[procedures/legislative-powers](http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/nl/powers-and-procedures/legislative-powers)

Europese Raad. (2017). *Analysis of the final compromise text with a view to agreement*.

Geraadpleegd van: [https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_15783_2017_INIT&from=EN)

[content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_15783_2017_INIT&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_15783_2017_INIT&from=EN)

Europese Raad. (2018). *Confirmation of the final compromise text with a view to*

agreement. Geraadpleegd van: [https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_7847_2018_INIT&from=EN)

[content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_7847_2018_INIT&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_7847_2018_INIT&from=EN)

EUR-Lex. (2018). *Procedure 2016/0282/COD* (Illustratie). Geraadpleegd van:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=celex:32018R1046>

Raad van Ministers. (2018). *REGULATION 2018/1046 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the financial rules applicable to the general budget of the Union*

(...). 'Omnibus Regulation'. Geraadpleegd van: [https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32018R1046)

[content/EN/TXT/?uri=celex:32018R1046](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32018R1046)

The Economist. (2017). *How to adress the EU's democratic deficit*. Geraadpleegd van:

[https://www.economist.com/special-report/2017/03/23/how-to-address-the-eus-](https://www.economist.com/special-report/2017/03/23/how-to-address-the-eus-democratic-deficit)

[democratic-deficit](https://www.economist.com/special-report/2017/03/23/how-to-address-the-eus-democratic-deficit)

VNG. (2016). *Visiedocument Europa 2017-2020: De inhoudelijke inzet van de VNG op*

Europese zaken. Geraadpleegd van: [https://vng.nl/files/vng/20170224-visiedocument-](https://vng.nl/files/vng/20170224-visiedocument-europa.pdf)

[europa.pdf](https://vng.nl/files/vng/20170224-visiedocument-europa.pdf)

VNG. (2017). *De Europese agenda van de VNG 2018*. Geraadpleegd van:

[https://vng.nl/files/vng/publicaties/2018/2018-de-europese-agenda-van-de-vng-](https://vng.nl/files/vng/publicaties/2018/2018-de-europese-agenda-van-de-vng-2018.pdf)

[2018.pdf](https://vng.nl/files/vng/publicaties/2018/2018-de-europese-agenda-van-de-vng-2018.pdf)

VNG. (2018). *Europese lobbydossiers VNG*. Geraadpleegd van:

<https://vng.nl/onderwerpenindex/europa/europese-lobbydossiers/europese-lobbydossiers-vng>

Vrij Nederland. (2018). *De macht van de Haagse lobbyclubs* (Illustratie). Geraadpleegd

van: <https://www.vn.nl/lobbyclubs-schaduwmacht/>

Appendix I:

Datum	Documentnr.	Relevantie	Passage	Ontbreekt
14-09-2016	12187/16	Oorsprong voorstel, Toegang tot instituties.	<p>“De gebruikers van EU-fondsen hebben herhaaldelijk geklaagd over de wildgroei aan algemene en sectorale regels, over hun heterogeniteit en over hun complexiteit, die te wijten zijn aan het feit dat deze regels voortvloeien uit de opzet van het programma en de diverse controlelagen.”</p> <p>“In april/mei 2016 werd een openbare raadpleging over de herziening van het Financieel reglement gehouden. In totaal werden 111 bijdragen van uiteenlopende belanghebbenden ontvangen. Uit de antwoorden blijkt algemene steun voor de voorgestelde maatregelen op het vlak van vereenvoudiging (65%) en flexibiliteit (79%).”</p>	<p>Wijze verkrijgen toegang.</p> <p>Frequentie klachten/hulpvragen.</p> <p>Actoren met initiërende stappen.</p> <p>Belangen tegen voorgestelde hervorming.</p>
14-09-2016	12187/16	Eerste opzet voorstel.	-	-
05-12-2016	15245/16	<p>Obstakels voorstel. Gemeenschappelijk belang subsidieontvangers en lidstaten,</p> <p>Belangen tegen voorgestelde hervorming.</p> <p>Importantie van de Omnibus-verordening.</p>	<p>“Proposed in a single act, the Omnibus proposal revises the general financial rules as laid down in the Financial Regulation and sectorial rules set out in 15 legislative acts, also taking into account the recent evolution of financial rules.”</p> <p>“Due to the complexity and magnitude of the Omnibus proposal, the Slovak Presidency has established a specific working method entrusting expertise to the</p>	<p>Wijze verkrijgen toegang.</p> <p>Aansluiting lokale/regionale overheden.</p> <p>Uitwerking importantie/complexiteit voorstel.</p>

			following competent Council working groups (...)”	
10-03-2017	52016AE5349	<p>Introductie regio’s’ als gesprekspartner en belanghebbende.</p> <p>Gemeenschappelijk belang subsidieontvangers en lidstaten.</p>	<p>“Representing the EU’s main investment tool (ESI-fondsen, red.), they can contribute to economic growth (...) by means of greater social and territorial cohesion. Implementation of the cycle, which has just been launched, must be carefully monitored by the European institutions to ensure that the results agreed between the Commission, the Member States and the regions are achieved.”</p>	<p>Wijze verkrijgen toegang.</p> <p>Aansluiting lokale/regionale overheden.</p>
23-03-2017	52017AA0001	<p>Obstakels voorstel.</p> <p>Belangen tegen voorgestelde hervorming.</p>	<p>“The Commission does not apply any recognised governance framework, nor signal in its annual reports the extent to which such framework is followed.”</p>	<p>Actoren met initiërende stappen.</p> <p>Importantie van de juridische bezwaren.</p>
29-03-2017	7707/17	<p>Obstakels voorstel.</p> <p>Tegenstrijdig belang subsidieontvangers en lidstaten.</p>	<p>“De meeste delegaties kunnen instemmen met de compromistekst (...) op grond waarvan de lidstaten hun nationale besluiten (voor gekoppelde staatssteun, red.) jaarlijks zouden kunnen herzien. Een aantal delegaties en de Commissievertegenwoordiger zijn evenwel van oordeel dat deze wijziging een stap te ver is die geen vereenvoudiging behelst.”</p> <p>“Wat (...) plattelandsontwikkeling betreft, heeft een aantal delegaties een voorbehoud gemaakt (...). De Commissievertegenwoordiger blijft erbij dat de bevordering van het gebruik van deze</p>	<p>Wijze verkrijgen toegang.</p> <p>Wijze van lobbyen delegaties.</p> <p>Clash tussen lidstaten en decentrale overheden.</p>

			instrumenten van essentieel belang is voor meer groei en werkgelegenheid in plattelandsgebieden.”	
29-03-2017	7527/1/17	Nieuwe opzet voorstel. Concrete verandering t.b.v. decentrale overheden.	“Member States that grant financial assistance (...) shall inform the Commission of the regions that meet the criteria (...) of the financial assistance granted (...) in those regions.”	Verantwoordelijke assisterende organen/lobbyisten.
24-04-2017	Memo VNG	Prioriteiten VNG, gemeenschappelijk belang gemeenten en provincies, rol rapporteur.	*Vertrouwelijk: inhoud bekend bij onderzoeker*	Verheldering belang VNG. Overlap gemeentelijk en provinciaal belang. Wijze van coalitievorming/ partnerships.
12-05-2017	Memo VNG	Rol rapporteur, samenwerking partners,	*Vertrouwelijk: inhoud bekend bij onderzoeker*	Bijsturing naar gewenste beleidsrichting. Verantwoordelijke assisterende organen/lobbyisten. Wijze van coalitievorming/ partnerships.
26-06-2017	Memo VNG	Prioriteiten VNG, gemeenschappelijk belang gemeenten en provincies	*Vertrouwelijk: inhoud bekend bij onderzoeker*	Belangenstructuur van Nederlandse gemeenten rond subsidieprogramma's.
26-06-2017	10553/17	Gemeenschappelijk belang subsidieontvangers en lidstaten.	“This proposal aims, inter alia, at: (...) shifting funds from the ESI FUNDS to the EFSI Funds (...) where there are difficulties within Member States to implement all appropriations(...)”	Belangenstructuur van Nederlandse gemeenten rond subsidieprogramma's.
26-06-2017	10553/17	Concrete verandering t.b.v. decentrale overheden.	“Om de uitvoering van vanuit de gemeenschap geleide lokale ontwikkeling en geïntegreerde territoriale	Verantwoordelijke assisterende organen/lobbyisten.

		Tegenstrijdig belang subsidieontvangers en lidstaten.	<p>investeringen te vergemakkelijken, moet de taken en verantwoordelijkheden van (...) plaatselijke autoriteiten, organen voor regionale ontwikkeling (...) worden verduidelijkt.”</p> <p>“Om de doeltreffendheid en de impact van concrete acties te verhogen, moet het uitvoeren van landelijke acties of acties met betrekking tot verschillende programma’s worden vergemakkelijkt.”</p>	Wijze van coalitievorming/ partnerships.
15-09-2017	52016AR5838	<p>Lobbymomenten</p> <p>Prioriteiten CvdR</p> <p>Prioriteiten VNG</p> <p>Rol rapporteur</p> <p>Samenspel regio’s -> EU</p> <p>Invoeging lokale belangen</p>	<p>“Het onderwerp van dit wijzigingsvoorstel is belangrijk voor het CvdR als instelling. Dit voorstel beoogt de Commissie te verplichten om aan haar begrotingsvoorstel de oorspronkelijke begroting, zoals vastgesteld door de verschillende instellingen (bijv. CvdR-voltallige vergadering), toe te voegen, zodat de wijzigingen door de Commissie zichtbaar en transparant zijn. Daardoor zou de marge van het CvdR toenemen in de onderhandelingen met het Parlement en de Raad in het kader van de begrotingsprocedure.”</p> <p>“Middelen die in gedeelde uitvoering aan de lidstaten worden toegewezen, kunnen, op hun verzoek en met de expliciete instemming van de betrokken lokale en regionale overheden en</p>	<p>Verantwoordelijke assisterende organen/lobbyisten.</p> <p>Haalbaarheid van lobbypunten</p> <p>Toegang tot Europese instituties</p> <p>Gebruik ruilmiddelen informatie/legitimiteit</p>

			<p>beheersautoriteiten , worden overgeschreven (...), indien mogelijk ten voordele van de betrokken gebieden (regio's en/of lokaal niveau) van de betrokken lidstaat.”</p> <p>“De Commissie onderzoekt en staat een overdracht van middelen uitsluitend toe indien het verzoek van de lidstaat tevens wordt ondersteund en goedgekeurd door de betrokken lokale en regionale overheden en beheersautoriteiten.”</p> <p>“Het is verheugd over het feit dat als gevolg van de goede samenwerking tussen het CvdR en de Commissie een aantal voorstellen voor vereenvoudiging zijn opgesteld tijdens de gezamenlijke workshops die werden georganiseerd in samenwerking met het voorzitterschap van de Raad over de vereenvoudiging van het cohesiebeleid. Die voorstellen hebben hun neerslag gevonden in het wetgevingsvoorstel, zoals de keuze voor een meer prestatiegerichte aanpak bij betalingen door de Commissie.”</p> <p>“Helaas zijn niet alle voorstellen voor vereenvoudiging van de audits in het wetgevingsvoorstel meegenomen. Buitensporige auditvoorschriften leiden tot grote risico's voor de</p>	
--	--	--	--	--

			regionale overheden en het mkb. Bijgevolg denken velen dat ESIF-steun gewoonweg niet de moeite waard is. Verdere vereenvoudiging moet de lasten voor de begunstigden verlichten.”	
05-12-2017	15358/17	Samenspel Europese instituties Belangen Europese Commissie Verantwoordelijke assisterende organen.	“The Commission’s overall agreement on the “Omnibus” proposal, including the amendments agreed by the Parliament and Council, is without prejudice to any future proposals the Commission may make.”	Rol voor lobbyisten in interne aangelegenheden Speelruimte lobby in voorliggend voorstel Timing rond puntjes op de i
12-12-2017	15577/17	Nederlandse versie, geen vertalingsverschillen	-	-
19-12-2017	15783/17	Prioriteiten CvDR Prioriteiten VNG Rol rapporteur Belangen Europese Commissie Wrevel Europese Commissie	“An agreement in principle has been found in thirteen trilogue meetings between 29 August and 11 December.” “In substance, the outcome can be summarised as follows: most simplification proposals were accepted, in particular the increased use of simplified cost options, cross reliance on external audits and on the assessment of entities indirectly implementing Union funds.” “Most flexibility proposals were rejected, in particular the European Crisis reserve (a reserve funded from (...) unused appropriations), the Flexibility cushion (maintaining 10% of the major programmes for external policies unallocated to use them for other	Ontvangst van inhoud verordening door Raad en lidstaten

			purposes) and the possibility to establish Trust funds for internal policies (...)."	
13-04-2018	7847/18	Samenspel Europese instituties Verantwoordelijke assisterende organen.	<p>"On 14 September 2016. the Commission submitted to the European Parliament and the Council a proposal (...) That proposal also included amendments to 15 sectoral acts as regards financial provisions."</p> <p>"Recitals, as well as the entry into force and application dates of the Financial regulation were negotiated (...) between the European Parliament, the Council and the Commission. A final trilogue on 27 March 2017 successfully concluded the negotiations on those last items."</p> <p>"(...) the Presidency can indicate to the European Parliament that, should the European Parliament adopt its position at first reading (...) the Council would approve the European Parliament's position and the act shall be adopted (...)."</p>	<p>Rol voor lobbyisten in interne aangelegenheden</p> <p>Toegang tot Europese instituties</p>
28-05-2019	Simplification in post-2020 delivery of cohesion policy	Overlegstructuren met commissies en werkgroepen Invloed Comité van de Regio's	"12. Our views are based on: - our previous work (see Annex II); - interviews with Commission officials from the Directorates-General for Regional and Urban Policy (DG REGIO), for Employment, Social Affairs and Inclusion (DG EMPL), and the Commission's Internal Audit Service (IAS), consultations with representatives of Member States' audit	Inbreng van lobby bij verschillende directoraten-generaal

			authorities (AAs) and interviews with external entities (the OECD, and other bodies dealing with the reduction of administrative burdens); (...) - a review of the proposals for simplifying Cohesion Policy by the Commission, the European Parliament, the Council, the Committee of the Regions, as well as the positions of selected Member States (see paragraphs 6 to 8).”	
09-07-2018	10800/18	Verklaringen Europese Commissie Toekomstige lobbymomenten	“De Commissie zal doorgaan met haar praktijk van gerichte en openbare raadplegingen van alle belanghebbenden en het bredere publiek. Naast de resultaten van deze raadplegingen zal de Commissie ook in de toelichting van toekomstige herzieningen vermelden (...) of instrumenten die zijn vastgesteld (...) dat zij voorstelt te wijzigen.”	Toekomstige lobbypunten
18-07-2018	11261/18	Adoptie Omnibus-verordening Raad	“Vote: Yes, Members: 28, Total: 28”	Achtergrond bereiken unanimitieit lidstaten. Spelen over meerdere banden decentrale overheden
02-10-2018	Omnibus regulation: simpler rules for use of EU funds adopted Nieuwsbericht FICompass (ESIF)	Standpunt vanuit ESIF-fondsenautoriteit Einde besluitvorming Omnibus Gerealiseerde veranderingen	“The so-called Omnibus regulation is now in force as of 2 August. The Omnibus regulation will amend the existing Financial Regulation which sets out the overall framework for budget management, as well as a number of acts governing the EU's multiannual programmes in various fields, including cohesion policy. The Omnibus regulation thus	-

			<p>revises the EU's financial rules to make them simpler and more focused on results. The Omnibus regulation includes revisions that simplify the use of financial instruments under the European Structural and Investment Funds.”</p> <p>“The changes include the extension of the use of ‘simplified cost options’, and a focus on results rather than tracking the actual costs incurred. In order to avoid multiple checks, the EU will be able to rely more on existing audits, assessments and authorisations of other donors such as the UN and the World Bank, or the Member States. Combining funding sources will also become easier. All these improvements taken together are expected to cut significantly red tape for all those involved in the implementation of the EU budget.</p> <p>The EU institutions have until 1 January 2019 to adapt to the new rules as far as their administrative expenditure is concerned.”</p>	
29-04-2019	Comité van de regio's: Directoraat C, follow up opinions	<p>Vervolg van Omnibus-verordening</p> <p>Gerealiseerde veranderingen</p> <p>Bevindingen lobby COR</p>	<p>“A series of recommendations set out in the CoR's Opinion were taken up in the consolidated EP position (notably amendments 2, 3, 7, 9).”</p> <p>“Following the provisional agreement reached in trilogue in December 2017 and legal and linguistic verification of the remainder of the Omnibus</p>	-

		<p>proposal (Financial Regulation and other sectoral parts) and incorporation of a number of minor points, the final version of the text was published in the Official Journal in August 2018 and takes up a significant number of the CoR's recommendations optimising the simplification measures set out in the Commission's proposal. The amendments taken up relate i.a. to audit requirements (improved proportionality and legal certainty), eligibility of expenditure (simplified conditions for flat-rate calculation of direct staff costs) and combined use of ESI funds with EIB financial products.”</p> <p>“It is notable in particular that a series of the CoR's simplification proposals have been taken up in the European Commission's proposal for a new Common Provisions Regulation published on 28 May 2018. The study will be available on the CoR website in due course.”</p> <p>“Already during the preparatory process and in view of the very tight interinstitutional timetable for adoption of the Omnibus Regulation, the rapporteur met and discussed key messages with a series of high-level political and technical stakeholders, including representatives of</p>	
--	--	--	--

			<p>the Commission and both co-legislators.”</p> <p>“Following adoption, it is notable that numerous proposals set out in the CoR opinion have been taken up in the post-2020 recommendations of the High Level Group on Simplification published at the group's 10th meeting on 11 July 2017. Commissioner Crețu also sent letters to President Markkula and President Lambertz expressing her thanks to the CoR for its contributions to the simplification exercise to date and its opinion on the Omnibus Regulation in particular and encouraging the CoR to discuss the HLG's post-2020 simplification proposals and to provide feedback on them in the context of the post-2020 MFF.”</p>	
--	--	--	---	--

Appendix II

1 – De organisatie

- Hoeveel jaar bent u werkzaam als belangenbehartiger of lobbyist
- Wat is het doel van de organisatie waar u nu werkt

2 – Lobby strategieën

- Met wie heeft u contact buiten de eigen organisatie
- Hoe zou u belangenbehartiging in de Europese Unie omschrijven
- Hoe zou u belangenbehartiging vanuit VNG typeren
- Hoe zou u uw eigen aanpak voor belangenbehartiging omschrijven

3 – Toegang

- Wanneer bent u bekend geworden met besluitvorming rond de Omnibus-verordening
- Hoe heeft u toegang gekregen tot de besluitvormende Europese instituties
- Hoe bent u in de positie gekomen om hier over mee te kunnen praten

4 – Omnibus-verordening

- Wat was uw rol rond de Omnibus-verordening
- Hoe denkt u dat anderen op dit dossier gewerkt hebben
- In hoeverre is de Omnibus-verordening een succes te noemen

5 – Nasleep

- Waar zou u nog dieper op in willen gaan bij dit interview
- Kunt u iemand aanraden om te benaderen voor dit onderzoek
- Welke boodschap zou u aan VNG willen meegeven over de wijze van lobbyen

Appendix III

	Geslacht	Leeftijd	Functie	Duur func.	Datum In.	Duur In.
1	M	50-65	Pol.	4	17 april	29 min.
2	M	50-65	Ambt.	11	23 april	31 min.
3	M	50-65	Ambt.	10	24 april	46 min.
4	V	30-40	Ambt.	3	25 april	30 min.
5	M	50-65	Lob.	5	23 april	37 min.
6	V	30-40	Lob.	2,5	25 april	26 min.
7	V	30-40	Lob.	2,5	25 april	29 min.
8	V	50-65	Lob.	14,5	25 april	40 min.
9	M	30-40	Ond.	1,5	26 april	36 min.
10	V	50-65	Lob.	19	29 april	37 min.
11	M	50-65	Ambt.	0,5	1 mei	38 min.
12	V	20-30	Ambt.	0,5	7 mei	31 min.
13	V	50-65	Best.	3	14 mei	32 min.
14	M	40-50	Ambt.	0,5	7 mei	40 min.
15	M	50-65	Lob.	13,5	22 mei	45 min.

Organisaties

Gemeente Rotterdam
Kenniscentrum Europa Decentraal
Ministerie van EZK
Ministerie van BuZa
Provincie Flevoland
PVEU
Technische Universiteit Delft
Tweede Kamerfractie
VNG

Feiten op een rij:

- Gemiddelde interviewduur: 35 minuten
- Beroepsuitoefening;

Lobbyisten: 6

Ambtenaren: 6

Politici: 1

Bestuurder: 1

Onderzoeker: 1

- Gemiddelde duur huidige functie: 6 jaar*
- Man-vrouwverhouding: 8 mannen /7 vrouwen
- Leeftijdsverdeling: 50-65: 9 personen, 40-50: 1 persoon, 30-40: 4 personen, 20-30: 1 persoon.

*Caveat: Het gemiddeld aantal jaren waar mensen in hun huidige functie opereren is 6 jaar. Dit zegt echter niets over het totaal aantal werkjaren en hoeveel jaar ze in het circuit werken.