MULTI-LEVEL GOVERNANCE IN DE EUROPESE UNIE

EEN ONDERZOEK NAAR DE VERANDERINGEN IN DE BELEIDSSTRUCTUUR VAN DE EUROPESE UNIE EN DE LIDSTATEN SINDS DE UITBREIDING MET MIDDEN- EN OOST EUROPESE STATEN

MA Scriptie Europese Studies, Europees Beleid

Graduate School for Humanities
Universiteit van Amsterdam
Auteur: J.C.C. Boink
Begeleider: dr. L.K. Marácz
Tweede lezer: dr. A.C. Van Wageningen

Juni 2011

INHOUDSOPGAVE

DANKWOORD 4

SAMENVATTING 5

ABSTRACT 5

LIJST MET AFKORTINGEN 7

LIJST VAN AFBEELDINGEN EN TABELLEN 8

INLEIDING 9

1. MLG EN DE ONTWIKKELING VAN HET BEGRIP IN DE EU 11

1.1 'EUROPE OF THE REGIONS' OF 'EUROPE WITH THE REGIONS'? 11

1.2 INDICATOREN VOOR MLG 16

Speciale territoriale autonomie *17*

De rol van de regio's binnen de centrale overheid *17*

Regionale verkiezingen *18*

Fiscale indicator *18*

1.3 STAATSVORMEN 18

Federale staten *19*

Unitaire staten *20*

Noordelijke landen *21*

Geregionaliseerde staten *21*

1.4 NUTS REGIO'S EN HET COHESIEBELEID 21

2. VAN GOVERNMENT NAAR GOVERNANCE 24

2.1 MLG EN ANALYTISCHE EN THEORETISCHE PRINCIPES 24

Analytisch Raamwerk *24*

Principal-agent theorie *25*

2.2 MONDIALE FACTOREN 26

Globalisering *26*

Opleving van lokale identiteiten en culturen *26*

Beëindiging van dictatoriale regiems *27*

Crisis van de welvaartsstaat *27*
EU uitbreiding *28*
3. MLG IN DE EU 29
3.1 COHESIEBELEID 29
3.2 CONDITIONALITEITS- EN SUBSIDIARITEITSPRINCIPE 32
3.3 HET CVDR, REGIONALE VERTEGENWOORDIGINGEN EN KOEPELORGANISATIES 35
CvdR *35*
Regionale koepelorganisaties *36*
Decentrale vertegenwoordigingen *36*
4. MLG IN DE MIDDEN- EN OOST EUROPESE STATEN 38
4.1 WETTELIJK MLG; DE INDICATOREN 38
Constitutioneel federalisme *39*
Speciale territoriale autonomie *41*
De rol van decentrale overheden binnen de centrale overheid *42*
Decentrale verkiezingen *43*
Fiscale indicatoren *45*
4.2 MLG IN HET BELEID 46
Polen *46*
Slowakije *48*
Roemenië *49*
CONCLUSIE EN BESCHOUWING 51
BIBLIOGRAFIE 54
BIJLAGE I: INDELING NUTS REGIO'S 59

DANKWOORD

Graag zou ik dr. L.K. Marácz in het bijzonder willen bedanken voor zijn goede ondersteuning bij dit onderzoek. De adviezen die ik van hem heb gekregen en de inzichten die hij met mij gedeeld heeft, hebben dit onderzoek verbeterd. Daarnaast wil ik alle geïnterviewde personen bij decentrale vertegenwoordigingen en de Europese instellingen bedanken. Zij hebben mij voorzien van interessante informatie en kennis met mij gedeeld die ik niet uit de literatuur kon herleiden.

Tot slot gaat mijn dank uit naar mijn ouders, Joost en Madeleine Boink, die het stuk meermaal gelezen hebben en van kritisch commentaar hebben voorzien.

SAMENVATTING

Volgens J. Zielonka wordt de EU uitbreiding in oostelijke richting te vaak gezien als een routinaire institutionele operatie terwijl dit niet zo is en de aard van de Unie juist sinds de uitbreiding is veranderd. In dit onderzoek wordt ingegaan op de hypothese van M. Keating en L. Hooghe dat de uitbreiding van de Europese Unie naar Midden- en Oost Europa gezorgd heeft voor een afname van het Multilevel Governance (MLG) principe. Er wordt een beeld geschetst van de ontwikkeling van MLG in het EU beleid. Daarnaast wordt de mate van MLG getoetst aan indicatoren voor decentralisatie in drie Midden- en Oost Europese lidstaten (Polen, Slowakije en Roemenië). Er wordt tevens gekeken of de EU invloed heeft gehad op deze hervormingen.

In het onderzoek, dat is gebaseerd op een beperkt aantal landen, wordt geconcludeerd dat de ontwikkelingen van MLG nog volop in gang zijn en zeker niet voor elk land hetzelfde zullen verlopen. Globaal ziet het er nu uit alsof de EU via een *bottom-up* aanpak op verschillende manieren meer invloed aan de regio's probeert te geven, maar intussen zelf ook meer macht naar Brussel toe trekt ten koste van de nationale overheden. Ondanks dat de regio's kunnen lobbyen en invloed kunnen uit te oefenen, de EU beslist uiteindelijk.

ABSTRACT

According to J. Zielonka the EU expansion eastwards is too often seen as routine institutional operation. However the nature of the EU has drastically changed since its eastward expansion. This research will discuss the hypothesis raised by M. Keating and L. Hooghe, which propose that the EU expansion with Middle and East European countries reduced the existence of Multi-Level Governance (MLG). This paper will further provide an overview of the development of MLG in EU policy, and gives insight in the level of MLG in three Middle and Eastern European Countries (Poland, the Slovak Republic and Romania) - qualified by indicators of decentralisation. Finally, the influence of the EU on decentralisation will be investigated.

The research, yet based on a limited number of countries, concludes that MLG continues to evolve and the differences between countries are present. In general the EU tries to give more influence to the regions by a bottom-up approach. Meanwhile Brussels' power

increases at cost of national authorities. Although regions can influence EU policy by lobby activities, in the end the EU institutions make final decisions.

LIJST MET AFKORTINGEN

AER	Assembly of European Regions
AMR	Associatie voor Gemeentes van Roemenië
CEMR	Council of European Municipalities and Regions
CLRAE	Congress of Local and Regional Authorities of Europe
EMU	Europese Monetaire Unie
EP	Europees Parlement
EU	Europese Unie
EU-12	De 12 landen die in 2004/2007 toetraden tot de EU; Cyprus, Estland, Polen, Hongarije, Letland Litouwen, Malta, Slowakije, Slovenië, Tsjechië (2004); Bulgarije en Roemenië (2007).
CvdR	Comité van de Regio's
GLB	Gemeenschappelijk Landbouw Beleid
HvJ	Hof van Justitie
LAU	Local Administrative Units
MLG	Multilevel Governance
NGOs	Non-Governmental Organisations
NUTS	Nomenclatuur van Territoriale Eenheden voor Statistiek
OCM	Open Coördinatie Methode
UNCJR	Nationale Unie van Roemeense Provincies
VEU	Verdrag van de Europese Unie

LIJST VAN AFBEELDINGEN EN TABELLEN

AFBEELDINGEN

Afbeelding 1.1: Boomstructuur.....8

Afbeelding 1.2: Rizoomstructuur.....8

TABELLEN

Tabel I: Minimum en maximum aantal inwoners per NUTS niveau zoals vastgesteld in het rapport van de Commissie, *COM(2007) 287*.....15

INLEIDING

Tijdens mijn stage bij het Huis van de Nederlandse Provincies werd meerdere malen het ongeloof uitgesproken over de invloed die regionale vertegenwoordigingen op het Europees beleid kunnen hebben. Zo waren medewerkers van de provincie Flevoland niet overtuigd van het nut van de vooruitgeschoven post van de provincie in Brussel. Brusselse lobbyisten uit andere sectoren waren eveneens veelal van mening dat een regionale vertegenwoordiging weinig kansen heeft om het Europese beleid te beïnvloeden. Om deze meningen te weerleggen en de aanwezigheid van een regionale vertegenwoordiging in Brussel te verantwoorden, heb ik mij verdiept in wetenschappelijke theorieën rondom Europese integratie.

Het proces dat binnen de Europese Unie (EU) sinds halverwege de vorige eeuw gaande is, bleek niet meer goed te verklaren met de traditionele theorieën over internationale betrekkingen. Het Realisme ging bijvoorbeeld uit van een *zero sum game*, waarbij er geen winst kan zijn voor alle partijen omdat elke staat naar macht streeft. Het Liberalisme stelt dat gedeelde belangen kunnen leiden tot een zekere mate van institutionalisering, en de uitkomst van onderhandelingen dus niet altijd een *zero sum game* is. Binnen beide theorieën blijft het echter onverklaarbaar waarom lidstaten soevereiniteit hebben afgestaan aan de EU daarom komen vanaf de jaren vijftig integratietheorieën op. Dit begint bij het Neofunctionalisme. Deze theorie heeft als perspectief de dynamiek rondom instituties. Men gaat er vanuit dat integratie op een veld integratie op een ander veld opwekt en dit *spill-over effect* steeds verder gaat. Een kanttekening bij deze theorie is dat een stagnatie in de integratie niet kan worden verklaard. Het Liberaal Intergovernementalisme kan echter wel een stagnatie in de integratie verklaren omdat regeringen rekening dienen te houden met belangen van twee partijen (nationaal en internationaal) waardoor onderhandelingen noodzakelijk zijn. Het niveau van zelfstandige instituties ontbreekt hier echter. Het Supranationaal Institutionalisme gaat uit van dezelfde principes maar hier wordt wel rekening gehouden met zelfstandige instituties.[1]

Een tekort in al deze theorieën is echter de aandacht voor *governance*, waarbij de invloed op beleid vanuit een heleboel niveau (regering, regio's, gemeentes, supranationale instituties, NGOs en (niet)- statelijke actoren) bestaat. De theorie van Multilevel Governance

[1] C.W.C. Reijnen, 'Hoorcollege Internationale betrekkingen en de EU', 11, 18 september 2009.

(MLG) neemt dit juist als uitgangspunt. Volgens deze theorie ontstaat EU beleid door inspraak van veel niveaus en is er onderling een beperkte hiërarchie. Volgens G. Marks, die de theorie ontwikkelde, was MLG goed waarneembaar in het regionale beleid van de EU. Sinds de introductie begin jaren negentig is er echter veel discussie geweest over deze theorie. Door verschillende ontwikkelingen eind jaren negentig leek de theorie te worden weerlegd. Zo is het budget dat bedoeld is voor het cohesiebeleid alleen maar afgenomen sinds de herzieningen in 1999. Dit zou erop kunnen duiden dat de rol van de nationale overheden weer aan het toenemen is. Bovendien werden er aanpassingen gedaan in het beleid met het oog op de uitbreiding van de Unie met de nieuwe lidstaten in Midden- en Oost Europa.[2] Volgens J. Zielonka wordt de oostwaartse uitbreiding van de EU te vaak gezien als een routinaire institutionele operatie die niets zal veranderen aan de manier van Europese integratie. Volgens hem heeft de laatste uitbreidingsgolf van de EU echter voor drastische en onomkeerbare veranderingen gezorgd in de aard van de Unie. [3]

Interessante is de hypothese van M. Keating en L. Hooghe die stelt dat de uitbreiding van de Europese Unie naar Midden- en Oost Europa gezorgd heeft voor een afname van het MLG principe.[4] In deze master scriptie zal ik deze hypothese gaan onderzoeken. In hoofdstuk 1 wordt ingegaan op MLG en de ontwikkeling van het begrip in de EU. Daarnaast worden de verschillende staatsvormen en regionalisering binnen de EU besproken. In hoofdstuk 2 wordt een analytische en theoretisch raamwerk besproken dat een verklaring geeft voor de overgang van *government* naar *governance*. Daarnaast wordt ingegaan op mondiale ontwikkelingen die van invloed zijn geweest op dit proces. In hoofdstuk 3 wordt gekeken naar het bestaan van MLG binnen het EU beleid. Hoofdstuk 4 heeft betrekking op de vraag of en in welke mate er sprake is van MLG in Midden- en Oost Europese lidstaten door het bestuurssysteem van drie casus landen, Polen, Slowakije en Roemenië, in kaart te brengen. In het concluderende hoofdstuk zal een beschouwing worden gegeven of de uitbreiding van de EU oostwaarts invloed heeft gehad op de aanwezigheid van MLG in de EU. De hierboven genoemde literatuur zal als basis dienen voor een diepgaande literatuurstudie. De casestudie die in hoofdstuk 4 aan de orde komt, zal deels worden gebaseerd op een achttal interviews met vertegenwoordigers van decentrale overheden en medewerkers van Europese instellingen. Door slechts naar codes te verwijzen zijn deze interviews volledig geanonimiseerd.

---

[2] M. Keating and L. Hooghe, 'Bypassing the nation-state? Regions and the EU policy process', in: J. Richardson (ed.), *European Union Power an Policy Making*, London: Routlegde 3e ed. 2006, pp. 249-252.
[3] J. Zielonka, *Europe as Empire, the Nature of the Enlarged European Union*, Oxford: Oxford University Press 2006, p. 2.
[4] Keating and Hooghe, 'Bypassing the nation-state?', pp. 249-252.

1. MLG EN DE ONTWIKKELING VAN HET BEGRIP IN DE EU

Vanaf het moment dat het begrip MLG door G. Marks werd geïntroduceerd, heeft hierover veel discussie plaatsgevonden. In dit hoofdstuk zal eerst een overzicht worden gegeven van deze discussie. Vervolgens wordt ingegaan op de indicatoren die de mate van MLG binnen de EU lidstaten kunnen meten. De staatsvorm van een land heeft grote invloed op de mate van MLG daarom zullen de verschillende staatsvormen in paragraaf 1.3 worden besproken. Tot slot wordt in de laatste paragraaf de NUTS indeling uitgelegd.

1.1 'EUROPE OF THE REGIONS' OF 'EUROPE WITH THE REGIONS'?

In de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw deden zich ontwikkelingen voor op supranationaal en decentraal niveau die kansen boden voor de regio's om hun invloed uit te breiden. Dit begon bij de hervorming van het Structuurfondsenprogramma. Met het Verdrag van Maastricht (1993) werd het Comité van de Regio's (CvdR) opgericht (zie hoofdstuk 3.3).[5] In het Verdrag van Maastricht werd bovendien het subsidiariteitprincipe vastgesteld (zie hoofdstuk 3.3) en art. 146 gewijzigd naar art. 203 EG. Dit artikel gaf regionale ministers de bevoegdheid om deel te nemen aan bijeenkomsten van de Raad van Ministers. De EU besluitvormingsprocedure is in deze periode eveneens aan verandering onderhevig geweest. De 'Single European Act' (1986), moest de handelsbarrières verminderen. Het Europees Parlement (EP) kreeg bovendien meer bevoegdheden en de stemmingsprocedure van een gekwalificeerde meerderheid werd geïntroduceerd in de Raad. In het Verdrag van Maastricht werd deze procedure uitgebreid naar meer beleidsterreinen. Daarnaast werd de codecisie procedure ingevoerd die ervoor zorgde dat het EP een vetorecht had over bepaalde wetsvoorstellen. Door het Verdrag van Amsterdam (1999) werd de codecisie procedure verder uitgebreid[6]. Sinds het Verdrag van Lissabon hebben beide procedures een nog verdergaande strekking gekregen. Op nationaal niveau heeft er sinds de jaren tachtig een decentralisatieproces plaatsgevonden.[7]

---

[5] M. Tatham, 'Going Solo: Direct Regional Representation in the European Union', in: *Regional & Federal Studies*, Vol. 18, No. 5 2008, p. 506.
[6] L. Hooghe and G. Marks, *Multilevel Governance and the EU Integration*, Lanham: Rowman & Littlefield 2001, p. 1.
[7] Tatham, 'Going Solo', p. 494.

Met deze ontwikkelingen werd het idee van 'Europe of the regions' eind jaren tachtig populair. Volgens dit principe zou de invloed van nationale machten overschaduwd worden door de supranationale macht, de Europese Unie, en door Europese regio's en steden.[8] Als reactie op dit vergaande idee waarin nationale staten aan macht zouden inboeten ten koste van de Europese Unie, de regio's en lokale overheden, introduceerde G. Marks een mildere variant van het idee van 'Europe of the Regions'. Hij bedacht het begrip van MLG:

> 'Een systeem van continue onderhandelingen tussen verschillende besluitvormingsniveaus –supranationaal, nationaal, regionaal en lokaal– als een resultaat van een proces van institutionele ontwikkelingen en herinrichting van besluitvorming waardoor sommige functies die eerder centraal geregeld werden nu juist op supranationaal of op lokaal/regionaal niveau besloten worden.'[9]

MLG erkent de verandering in de structuur van Europese besluitvorming zonder aan te nemen dat het belang van de nationale overheden drastisch zal afnemen maar Marks benadrukt dat decentrale overheden in toenemende mate invloed zullen krijgen omdat de verschillende bestuurslagen onderling afhankelijk zijn van elkaar.[10] De Europese Commissie zag eveneens toekomst in het MLG principe. Zo werd MLG door hen gebruikt om meer invulling te geven aan het cohesiebeleid. In een rapport van de Commissie uit 1999 wordt geconcludeerd dat:

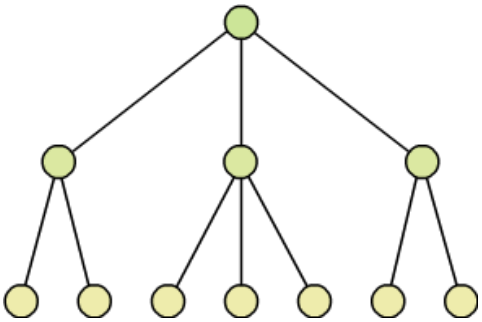
> 'Het systeem dat is ontwikkeld voor de uitvoering van de structuurfondsen kan worden gekarakteriseerd als MLG. De Commissie, nationale overheden en regionale- en lokale autoriteiten zijn formeel autonoom maar er is sprake van een hoge mate van gedeelde verantwoordelijkheid op elk niveau in het besluitvormingsproces. De relatie tussen de verschillende niveaus is er een van partnerschap en onderhandeling, in plaats van een hiërarchische'.[11]

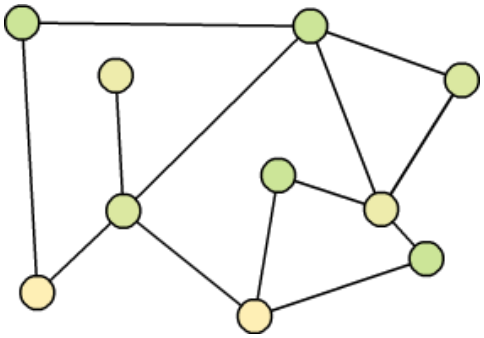
De structuur van MLG kan omschreven worden als een rizoomstructuur. Een rizomatische structuur is gangbaar binnen diverse wetenschappelijke disciplines en gaat uit van een niet hiërarchisch netwerk waarin verschillende actoren allemaal met elkaar in contact staan. Deze structuur staat tegenover de boomstructuur die hiërarchisch van aard is (afbeelding 1.1). In een rizomatische structuur is het mogelijk dat verschillende delen die in

---

[8] Bullmann, 1996; bron: A. Elias, 'Introduction: Whatever Happened to the Europe of the Regions?', in: *Regional and Federal Studies*, Vol. 18, No. 05, October 2008, p. 484.
[9] Marks (1993, p. 392); bron: ibidem, p. 484.
[10] P. John, 'The Europeanisation of Sub-national Governance', in: *Urban Studies*, Vol. 37, No. 05, p. 882.
[11] Europese Commissie, *Sixth Periodic Report on the Social and Economic situation and Development of the Regions of the EU*, Brussels 1999, p. 143.

een boomstructuur hiërarchisch zijn uitgesplitst weer onderling met elkaar zijn verbonden (afbeelding 1.2).[12]





Afbeelding 1.1: Boomstructuur *Afbeelding 1.2*: Rizoomstructuur

Bron: Zeo Webmarketing, *Welke structuur heeft een website?*, geraadpleegd op 07 maart 2011, via: http://www.zeo.nl/blog/index.php/welke-structuur-heeft-een-website/2010/01/19/.

Naast de twee visies (Europe of the Regions en MLG) waarin een zekere mate van invloed voor de regio's is weggelegd, zijn er wetenschappers die stellen dat de nationale staten dominant blijven in zowel de beleidsontwikkeling als de beleidsimplementatie. Enkelen stelden dat de kansen voor regio's om invloed uit te oefenen op supranationaal niveau alleen was weggelegd voor een beperkt aantal regio's of dat zij slechts zeer weinig invloed konden uitoefenen op de Europese besluitvorming.[13] Anderen betwijfelden of de inzet die regio's leverden bij een Europese lobby, via een kantoor in Brussel of rechtstreeks vanuit de regio, wel effectief was[14]. Alleen de best bemande en best gefinancierde kantoren zouden succesvol kunnen zijn. Europa werd volgens hen nog steeds gedomineerd door de soevereine staten.[15] Bovendien is sinds de herzieningen van het cohesiebeleid in 1999, het budget dat bedoeld is voor dit beleid alleen maar afgenomen. Dit zou er eveneens op kunnen duiden dat de rol van de decentrale overheden zeer beperkt is. Tevens zijn er enige aanpassingen gedaan in het

[12] R. Bod, *De vergeten wetenschappen, Een geschiedenis van de humaniora*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 2010, p. 419.
[13] Bijvoorbeeld: Christiansen, 1996; Marks ea., 1996; Jeffery, 2000; Keating and Hooghe, 2001; Nagel, 2004; bron: Elias, 'Introduction: Whatever Happened to the Europe of the Regions', p. 485.
[14] Bijvoorbeeld: Hooghe, 1995; John and McAteer, 1998; Jeffery, 2000; Hooghes and Marks, 2001; Marks e.a. 2001; bron: Ibidem, p. 485.
[15] Ibidem.

beleid met het oog op de uitbreiding van de Unie met de nieuwe lidstaten in Midden- en Oost Europa.[16]

Sinds het einde van de jaren negentig is het idee van 'Europe of the regions' weer naar de achtergrond verdwenen omdat bleek dat de nationale overheden nog altijd de eindbeslissing in handen hadden vanwege redenen die hierboven zijn vernoemd. Desondanks blijft Europa van grote invloed op het beleid van de regio's en zien de regio's kansen om invloed uit te oefenen op dit beleid. Dit wordt bevestigd door een toename van het aantal regionale kantoren en regionale belangenorganisaties in Brussel. Daarnaast waren regionale actoren zeer actief in het recentelijk gevoerde debat rondom de toekomst van Europa waardoor er in het nieuwe Verdrag van de Europese Unie en de EU 2020-Strategie een aantal kansen voor de regio's zijn weggelegd. In art. 11 Verdrag van de Europese Unie (VEU, ofwel het EU-Verdrag en het EU-werkingsverdrag)[17] en de recent ontwikkelde EU 2020-Strategie benadrukt de Commissie wederom het belang van MLG[18]. De Commissie is vooral in een vroeg stadium bereid om regionale verzoeken op te nemen, zelfs wanneer deze verzoeken tegenstrijdig zijn aan de nationale belangen.[19] Bovendien is de mate waarin nationale overheden kunnen optreden als *gate keepers* afgenomen doordat er op steeds meer beleidsterrein gestemd wordt middels de procedure van gekwalificeerde meerderheid, de bevoegdheden van het EP enorm zijn uitgebreid en het Europese Hof van Justitie (HvJ) bevoegdheden van de EU oprekt door EU wetgeving ruim te interpreteren[20]. De Open Coördinatie Methode (OCM)[21] toont aan dat de lidstaten de beleidsterreinen waarover de EU

---

[16] Keating and Hooghe, 'Bypassing the nation-state?', pp. 249-252.

[17] art. 11VEU luidt:

1.De instellingen bieden de burgers en de representatieve organisaties langs passende wegen de mogelijkheid hun mening over alle onderdelen van het optreden van de Unie kenbaar te maken en daarover in het openbaar in discussie te treden.

2.De instellingen voeren een open, transparante en regelmatige dialoog met de representatieve organisaties en het maatschappelijk middenveld.

3. Ter wille van de samenhang en de transparantie van het optreden van de Unie pleegt de Europese Commissie op ruime schaal overleg met de betrokken partijen.

[18] Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie Europa 2020, Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei*, COM(2010) 2020 definitief, Brussel 03 maart 2010, p. 6.

[19] Tatham, 'Going Solo', p. 504.

[20] A.C. van Wageningen, 'Hoorcollege de macht van het recht, nieuwe bevoegdheden II', 9 november 2009.

[21] De OCM biedt een nieuw kader voor samenwerking tussen de lidstaten met het oog op de verwezenlijking van bepaalde gezamenlijke doelstellingen waarvoor een grotere convergentie tussen hun nationale beleid nodig is. Bij deze intergouvernementele methode worden de lidstaten door andere lidstaten beoordeeld (*peer pressure*) en is de rol van de Commissie beperkt tot toezicht.

De OCM wordt toegepast op gebieden die onder de bevoegdheid van de lidstaten vallen, zoals werkgelegenheid, sociale bescherming, sociale insluiting, onderwijs, jeugd en beroepsopleiding. De EU weet zo toch een stempel te drukken op puur interne aangelegenheden maar gebruikt hierbij geen *top-down* benadering. Bron: Europa, *Samenvatting EU wetgeving, Open coördinatiemethode*, geraadpleegd 10 maart 2011, via: http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/open_method_coordination_nl.htm.

beslist niet altijd in de hand hebben. Deze steeds verdergaande EU integratie ontstaat door het *spill-over effect*, integratie wekt integratie op. De lidstaten zijn als het ware gevangen in hun eigen ideeën.[22] Een actueel voorbeeld is het proces rondom bevoegdheden met betrekking tot de financiële markt. De lidstaten zullen hoogst waarschijnlijk meer bevoegdheden moeten afstaan aan de EU om het financiële beleid werkbaar te houden.

Veel wetenschappers zijn het erover eens dat de Europese politieke besluitvorming is gebaseerd op onderhandelingen tussen niet-hiërarchische instellingen op transnationaal, nationaal, regionaal en lokaal niveau.[23] Of dit een positieve ontwikkeling is daar verschillen de meningen over. De een ziet een niet hiërarchisch systeem als onbestuurbaar en chaotisch met als gevolg dat het uit elkaar valt, terwijl de ander er van overtuigd is dat zelfs het meest chaotische staatssysteem in staat kan zijn om dynamisch bestuur op gang te brengen. De pluriformiteit van de Europese staten kan beter tot haar recht komen in een niet hiërarchisch systeem.[24] De mate waarin verschillende niveaus invloed kunnen uitoefenen, is per lidstaat en per beleidsterrein sterk verschillend. In landen waar de regio's een sterke institutionele positie in het binnenlandsbeleid hebben, zijn zij ook op EU niveau belangrijk geworden. In landen waar de regio's een zwakke rol hebben bij het vormen van intern beleid, vervult de nationale regering nog steeds de centrale rol op Europees niveau.[25] Bovendien komt MLG voornamelijk voor tijdens de beleidsontwikkelingsfase waarin lagere bestuursniveaus bijvoorbeeld invloed kunnen uitoefenen op de agendazetting[26]. Het principe van MLG kan hierdoor niet gebruikt worden als een eenduidig theoretisch raamwerk voor Europese besluitvormingsprocessen. MLG is hiermee eerder een '*framing metaphore*' die ondersteund dient te worden door andere theoretische en analytische principes om zo de dynamiek van de Europese besluitvorming te verklaren[27]. MLG verklaart niet waarom en hoe *government* veranderd is in *governance*[28]. In hoofdstuk 2.1 zullen factoren besproken worden die hier wel een verklaring voor geven.

---

[22] C.W.C. Reijnen, 'Hoorcollege Internationale betrekkingen en de EU', 11, 18 en 23 september 2009.
[23] Elias, 'Introduction: Whatever Happened to the Europe of the Regions', p. 487.
[24] Zielonka, *Europe as Empire*, pp. 178-181.
[25] Keating and Hooghe, 'Bypassing the nation-state?', p. 250.
[26] A. Jordan, 'The European Union: An Evolving System of Multi-level Governance...or Government?', in: *Policy and Politics*, Vol. 29, No. 2, 2001, p. 195.
[27] Elias, 'Introduction: Whatever Happened to the Europe of the Regions?', p. 486.
[28] Jordan, 'The European Union', p. 202.

1.2 INDICATOREN VOOR MLG

Om te kunnen onderzoeken of er een zekere mate van MLG aanwezig is in de lidstaten van de EU is het van belang dat er indicatoren worden vastgesteld die wijzen op een spreiding van de macht. Deze indicatoren zijn afgeleid uit de indicatoren die Anderson[29], Hooghe en Marks[30] hebben gebruikt in hun onderzoeken om de mate van MLG te duiden. Uiteindelijk zijn een vijftal indicatoren geselecteerd: het bestaan van een constitutioneel federalisme, speciale territoriale autonomie, de rol van de regio's binnen de centrale overheid, de aanwezigheid van regionale verkiezingen, en de mate van fiscale autonomie. Deze indicatoren zullen kort worden toegelicht.

Constitutioneel federalisme

Federalisme wordt gedefinieerd als een politiek systeem waarbinnen geen duidelijke hiërarchie bestaat tussen de centrale overheid en de andere bestuurslagen (elk heeft soevereine macht die voort komt uit de grondwet in plaats van dat deze door andere bestuurslagen zijn toebedeeld). Elke laag is bevoegd om direct met de inwoners de betreffende wetgevende-, uitvoerende- en belastingmaatregelen te nemen en binnen iedere laag is men direct door de burgers gekozen.[31] Binnen deze indicator wordt gekeken naar de formele zeggenschap van de regio's binnen het geheel van de staat. Een viertal punten geeft blijk van een zekere mate van constitutioneel federalisme:

- Het bestaan van een functionerende regionale overheidslaag;
- Verregaande autoritaire competenties. Hierbij dient de regio zeker over de controle te beschikken van een tweetal van de volgende bevoegdheden: belastingen, politie, onderwijsbeleid (inclusief tertiair onderwijs), cultureel beleid, transport en communicatiebeleid, economische ontwikkeling, lokale overheid, het beoordelen van regionale politieke instituties (zoals administratieve processen, budgetproces, inplannen van regionale verkiezingen);
- Specifieke regionale competenties die in de wet zijn vastgelegd;
- Een federale staat waarbinnen constitutionele veranderingen alleen genomen kunnen worden door medebeslissing van de centrale staat en de regio's.

---

[29] C.D. Anderson, 'Economic Voting and Multilevel Governance: A Comparative Individual –Level Analysis', in: *American Journal of Political Science*, Vol. 50, No. 2, April 2006, p. 452.
[30] Hooghe and Marks, *Multilevel Governance and the EU Integration*, p. 192.
[31] Anderson, 'Economic Voting and Multilevel Governance', pp. 452-453.

Over het algemeen, maar dus niet altijd, volgen de genoemde indicatoren cumulatief op elkaar.[32]

Speciale territoriale autonomie

In landen waarbinnen een sterke culturele identiteit heerst die per regio verschilt, is het gebruikelijker om een zekere mate van decentralisatie door te voeren dan in landen die homogeen zijn of in landen waar de culturele identiteit niet per regio verschilt. Met speciale territoriale autonomie verwijzen Hooghe en Marks naar de decentralisatie van autoriteiten van territoriale minderheden. Er zijn een tweetal criteria die blijk geven van een zekere mate van speciale territoriale autonomie[33]:

- Autoritaire competenties, hierbij dient de regio zeker over de controle te beschikken van een tweetal van de volgende bevoegdheden: belastingen, politie, onderwijsbeleid (inclusief tertiair onderwijs), cultureel beleid, transport en communicatiebeleid, economische ontwikkeling, lokale overheid, het beoordelen van regionale politieke instituties (zoals administratieve processen, budgetproces, inplannen van regionale verkiezingen);
- Dekkingsgraad van de populatie, hierbij gaat het erom of een groep die meer dan 10% van de bevolking omvat aanspraak maakt op speciale competenties.

De rol van de regio's binnen de centrale overheid

Hooghe en Marks onderscheiden twee vormen van machtenscheiding tussen de centrale overheid en de regionale overheid. In de eerste plaats kunnen overheden regeringstaken delen omdat zij gezamenlijk onderdeel zijn van de wetgevende macht, in dit geval is het vaak zo dat er een tweede kamer is die bestaat uit afgevaardigden van het regionale parlement. In de tweede plaats kunnen regionale overheden een gedeelde macht hebben doordat er regelmatig overleg plaatsvindt tussen hen en de centrale overheid over wetgeving of over de uitvoerende macht. Deze onderhandelingen kunnen, maar hoeven niet, te resulteren in bindende besluiten. In een vergaande vorm zijn regio's zelfs in staat om besluiten van de nationale overheid te blokkeren. Om de rol van de regio's te meten wordt gekeken naar een tweetal factoren[34]:

- Gedeelde wetgevende macht: 1) een kamer waarin afgevaardigden zitten van de regionale overheid of parlement zonder dat zij vergaande wetgevende vetorechten

[32] Hooghe and Marks, *Multilevel Governance and the EU Integration*, p. 194.
[33] Ibidem, p. 200.
[34] Ibidem, pp.202-203.

hebben; 2) een kamer waarin afgevaardigden zitten van de regionale overheid of parlement met vergaande wetgevende vetorechten;

- Gedeelde uitvoerende macht: 1) intergouvernementele bijeenkomsten die op regelmatige basis plaatsvinden tussen de centrale staat en de regio's waaruit geen bindende besluiten kunnen voortkomen; 2) intergouvernementele bijeenkomsten die op regelmatige basis plaatsvinden tussen de centrale staat en de regio's waaruit bindende besluiten kunnen voortkomen.

Regionale verkiezingen

Om de mate van autonomie van de decentrale overheden vast te stellen is het interessant om te kijken of er regionale verkiezingen zijn. Bovendien is het van belang om een onderscheid te maken tussen direct en indirect verkozen regionale vertegenwoordigers.[35]

Fiscale indicator

Volgens Hooghe en Marks hadden zij graag financiële of fiscale indicatoren en data over regionale administratieve bronnen willen meenemen in hun onderzoek echter zij beschikten niet over een bron waarin het regionale aandeel werd onderscheiden van de centrale overheid.[36] Inmiddels zijn deze data wel beschikbaar. In het rapport van het CvdR is gekeken naar de belastingopbrengst die wordt opgehaald door de verschillende overheidslagen en in hoeverre de verschillende overheidslagen bevoegd zijn om dit naar eigen inzicht te besteden. Een hoge mate van bevoegdheid bij het innen van belastingen hoeft namelijk niet te betekenen dat er een hoge mate van fiscale onafhankelijkheid is. De centrale overheid kan voorwaarden opstellen waaraan de uitgaven dienen te voldoen of zij kunnen programma's ontwikkelen die betaald dienen te worden met het belastinggeld dat geïnd is door de lagere overheid.[37]

1.3 Staatsvormen

De mate van MLG is niet in alle EU lidstaten gelijk. Dit is grotendeels te verklaren doordat de lidstaten niet allemaal dezelfde staatsvorm hebben. In landen waar de regio's een grote mate van autonomie hebben, is er een hogere mate van MLG. Uit de indicatoren die in hoofdstuk 1.2 zijn beschreven blijkt dat MLG het meest aannemelijk is bij federale staten. Bovendien

[35] Hooghe and Marks, *Multilevel Governance and the EU Integration*, p. 205.
[36] Ibidem, p. 192.
[37] Anderson, 'Economic Voting and Multilevel Governance', p. 453.

wordt in hoofdstuk 1.1 gesteld dat landen waar de regio's een sterke positie hebben, zij ook op EU niveau het meest succesvol zijn. In deze paragraaf zal daarom worden ingegaan op de verschillende staatsvormen en waar de genoemde vormen voorkomen. Over het algemeen worden regeringssystemen onderverdeeld in drie verschillende vormen: confederaal, federaal en unitair. Een confederatie is een systeem waaronder verschillende lidstaten vallen. Elke lidstaat behoudt soevereiniteit. Binnen de EU zijn alle staten dus confederaal daarom zal deze vorm niet meer besproken worden. De eigenschappen van federale en unitaire staten zullen hieronder uitgelegd worden. Unitaire staten zijn verder op te delen in puur unitaire staten, de Noordelijke staten en geregionaliseerde staten.[38] Deze staatsvormen zullen apart besproken worden.

Federale staten

Een federale staat wordt gedefinieerd als een politiek systeem waarbinnen geen duidelijke hiërarchie bestaat tussen de centrale overheid en de andere bestuurslagen (elke laag heeft soevereine macht die voortkomt uit de grondwet in plaats van dat deze door andere bestuurslagen zijn toebedeeld). Elke laag is bevoegd om direct de betreffende wetgevende-, uitvoerende- en belastingmaatregelen te nemen en binnen iedere laag is men direct door de burgers gekozen.[39]

Federale staten binnen de EU zijn: Duitsland, Oostenrijk en België. In Duitsland zijn de *Länder* de belangrijkste regionale entiteiten, wettelijk gezien zijn dit geen regionale autoriteiten maar beschikken zij over interne soevereiniteit, een eigen grondwet en instituties en ze delen de staatssoevereiniteit met de centrale regering. Het recht op lokaal zelfbestuur is vastgelegd in de grondwet en in basiswetgeving. Gemeentes hebben hierdoor allemaal dezelfde wettelijke en administratieve bevoegdheden echter hun status kan per 'Land' verschillen. Het systeem van Oostenrijk is vergelijkbaar met het systeem van Duitsland. De *Bundesländer* hebben hier subfederale macht waardoor zij over een bepaalde mate van soevereiniteit beschikken. België, oorspronkelijk een unitaire staat, beschikt over een complex federaal systeem, dat bestaat uit zes federale entiteiten, drie regio's en drie gemeenschappen.

---

[38] Ismeri Europa and Applica, *Distribution of Competences in Relation to Regional Development Policies in the Member States of the European Union,* final report to the European Commission under contract No. 2008.CE.16.0.AT.040/2008.ce.16.cat.014, 2010, p. 22.
39 Anderson, 'Economic Voting and Multilevel Governance', pp. 452-453.

Er is een zekere overlap tussen het gebied en bepaalde competenties van de verschillende bestuurslagen.[40]

Unitaire staten

In een unitaire staat heeft de centrale regering alle soevereiniteit in handen. Op decentraal niveau kan er een zekere mate van administratieve zelfregeringsmacht bestaan. Recentelijk hebben de meeste unitaire staten hun systeem herzien waardoor er een zekere mate van decentralisatie is ontstaan die per land verschillend is.[41]

Europese landen met een unitair systeem zijn Frankrijk, Engeland, Nederland, Luxemburg, Ierland, Portugal, Griekenland en de landen die in 2004/2007 (EU-12 landen)[42] lid werden van de EU. Frankrijk was vroeger een sterke unitaire staat, echter sinds het begin van de jaren tachtig hebben hervormingen ervoor gezorgd dat decentrale overheden meer bevoegdheden kregen. Dit zelfde geldt voor Engeland. In Nederland worden de competenties van decentrale overheden toebedeeld door de centrale regering. Het gemeentelijke en provinciale niveau beschikken daarnaast over autonome competenties die voortkomen uit het politieke raamwerk. Ierland en de EU-12 landen zijn ondanks een proces van decentralisatie nog sterke unitaire staten waarbinnen de competenties van decentrale overheden zeer beperkt zijn. In een aantal EU-12 landen heeft de decentrale overheid alleen administratieve competenties (Bulgarije, Slowakije, Estland, Letland, Litouwen, Cyprus en Malta). In andere landen is er geen constitutionele verdeling van de competenties tussen de verschillende overheidslagen (Roemenië, Polen en Slovenië). Griekenland en Portugal zijn landen die moeilijk te definiëren zijn onder één systeem. Van oudsher is Griekenland een centrale staat maar recentelijk is een proces in gang gezet waarbij lokale departementen en dertien regio's zijn ontwikkeld. De regio's worden bestuurd door lokale vertegenwoordigingen van de centrale regering. Portugal heeft een duidelijk unitair karakter echter in de grondwet is er een mogelijkheid om een regionaal niveau te ontwikkelen. Een voorstel om dit bestuursniveau te ontwikkelen werd in 1998 verworpen. [43]

---

[40] Ismeri Europa and Applica, *Distribution of Competences*, p. 22.
[41] Ibidem, p. 23.
[42] 2004: Cyprus, Estland, Polen, Hongarije, Letland Litouwen, Malta, Slowakije, Slovenië, Tsjechië.
2007: Bulgarije en Roemenië.
[43] Ismeri Europa and Applica, *Distribution of Competences*, pp. 23-24.

Noordelijke landen

De Noordelijke landen (Zweden, Finland en Denmarken) worden vaak gekarakteriseerd als decentrale unitaire staten. Zij kennen een sterke traditie van lokale autonomie en zelfregering. Decentrale overheden beschikken over een zekere mate van fiscale autonomie en dragen tot op bepaalde hoogte verantwoordelijkheid bij het beheer van de inkomsten en uitgaven. Bovendien is er een goed consultatiesysteem tussen de decentrale overheidslagen.

Geregionaliseerde staten

De laatste jaren hebben veel lidstaten een zekere mate van decentralisatie doorgevoerd waarbij een regionaal regeringsniveau gecreëerd is[44]. Vormen van regionalisme die in de EU voorkomen zijn 'functioneel regionalisme' en 'multifunctioneel regionalisme'. Bij 'functioneel regionalisme' reikt de bevoegdheid van de decentrale overheid alleen tot één taak, vaak een taak die betrekking heeft op het ontwikkelen van plannen of het bevorderen van de economie. Sinds Roemenië en Bulgarije decentrale overheden ontwikkeld hebben, komt een dergelijke vorm van regionalisme voor in deze landen.[45]

Bij 'multifunctioneel regionalisme' beschikken sommige regio's over wetgevende macht terwijl andere regio's alleen administratieve bevoegdheden hebben. De regio's binnen deze staatsvorm kunnen zelfs beschikken over de macht om secundaire wetgeving te wijzigen. In Spanje en Italië zijn goede voorbeelden van deze vorm van regionalisme aangezien de regionale autoriteiten in deze landen over vergaande competenties beschikken.[46]

1.4 NUTS REGIO'S EN HET COHESIEBELEID

Zoals al duidelijk werd in paragraaf 1.1, is de EU een belangrijke speler geweest in het decentralisatie proces. Een manier waarop de Commissie het decentralisatie proces probeert te bevorderen, is via het creëren van NUTS regio's (Nomenclatuur van Territoriale Eenheden voor Statistiek). Dit is een indeling voor regio's die door de Europese instellingen zijn opgelegd aan de lidstaten. Het opleggen van deze indelingen heeft de mate van MLG vergroot (hier zal in hoofdstuk 3 op worden teruggekomen).

---

[44] In hoofdstuk 2 wordt besproken welke ontwikkelingen hebben bij gedragen aan het proces van decentralisatie en waarom de centrale overheid macht afstaat aan een lager niveau.
[45] Ismeri Europa and Applica, *Distribution of Competences*, p. 24.
[46] Ibidem, pp. 24-25.

Tabel I: Minimum en maximum aantal inwoners per NUTS niveau zoals vastgesteld in het rapport van de Commissie, *COM(2007) 287*

Niveau	Minimum	Maximum
NUTS 1	3.000.000	7.000.000
NUTS 2	800.000	3.000.000
NUTS 3	150.000	800.000

NUTS regio's zijn begin jaren zeventig ontwikkeld door Eurostat om een goede sociaal-economische analyse te maken tussen gelijkwaardige regio's en om een raamwerk te kunnen opstellen voor het EU regionaal beleid. NUTS gebieden worden vastgesteld aan de hand van inwoneraantallen (zie tabel I). In eerste instantie was de NUTS classificatie alleen gebaseerd op een herenakkoord maar sinds 2003 is de NUTS classificatie in een EU richtlijn vastgelegd. Deze richtlijn wordt elke drie jaar herzien. Als nationale overheden een aanpassing willen in hun indeling, kan dit worden doorgevoerd wanneer de richtlijn herzien wordt.[47] De NUTS niveaus zijn gebaseerd op het administratieve onderscheid dat over het algemeen door de lidstaten zelf is ingevoerd. Het lokale niveau staat hier los van. Dit niveau is terug te vinden in de Lokale Administratieve Units (LAU).[48] Er zijn drie hiërarchisch op elkaar volgende niveaus (voor een overzicht van de NUTS indeling per lidstaat, zie bijlage I):

- NUTS 1: belangrijke sociaal economische regio's. Dit niveau kan het best gebruikt worden om gemeenschappelijke regionale EU problemen te analyseren, zoals het effect van de economische integratie op het niveau onder de staat. In Nederland is het NUTS 1 niveau te vinden in de vier landsdelen.[49]
- NUTS 2: basis regio's voor de uitvoering van regionaal beleid. De regio's die in aanmerking willen komen voor Structuurfondsen (doelstelling 1, de convergentie doelstelling) moet geclassificeerd zijn als NUTS 2. Ook het Cohesie beleid is voornamelijk bedoeld voor NUTS 2 regio's. Dit niveau wordt door de lidstaten

[47] Eurostat, *Regions in the European Union, Nomenclature of Territorial units for Statistics*, *NUTS 2006/EU-27*, Eurostat Methodologies and working papers ISSN 19977-0375, Luxemburg 2007, p. 9.
[48] Eurostat, *NUTS, Nomenclature of Territorial Units for Statistics, Introduction,* geraadpleegd 28 maart 2011, via: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction.
[49] Eurostat, *Regions in the European Union*, pp. 9-10; Eurostat, *NUTS, Nomenclature of Territorial Units for Statistics, Introduction,* geraadpleegd 28 maart 2011, via: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction.

gebruikt om regionaal beleid te voeren. Tevens is dit het meest geschikte niveau om regionale/nationale probleemanalyses te maken. In Nederland is het NUTS 2 niveau te vinden in de twaalf provincies.[50]

- NUTS 3: kleine regio's met een specifiek vooruitzicht. Dit zijn gebieden die over het algemeen in aanmerking komen voor andere prioritaire doelstellingen. Deze gebieden zijn te klein voor complexe economische analyses maar worden gebruikt voor specifieke analyses of om aan te wijzen waar maatregelen genomen dienen te worden. In Nederland is het NUTS 3 niveau te vinden in de veertig COROP regio's[51]. [52]

Uit de beschrijving van de verschillende NUTS niveaus wordt duidelijk dat de Commissie deze indeling veelal aanhoudt bij de verdeling van fondsen uit het cohesiebeleid. Op deze manier heeft de Commissie min of meer afgedwongen dat een aantal lidstaten[53] zonder regionale structuren, dit hebben moeten creëren doordat de indeling is opgenomen in het *acquis communautaire* (zie hoofdstuk 3.2). [54]

---

[50] Eurostat, *Regions in the European Union*, pp. 9-10; Eurostat, *NUTS, Nomenclature of Territorial Units for Statistics, Introduction,* geraadpleegd 28 maart 2011, via: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction.

[51] Elk COROP-gebied is een samenvoeging van gemeentes. Bij de opzet van de indeling stond het zogenaamde modale indelingsprincipe voorop. Dit houdt in dat elk COROP-gebied een centrale kern (bijvoorbeeld een stad) heeft met een omliggend verzorgingsgebied. Er is bijvoorbeeld rekening gehouden met bestaande woonwerkrelaties. Dit modale principe wordt echter soms geweld aangedaan, doordat de begrenzing van de COROP-gebieden de provinciale grenzen volgt. De provincies Flevoland en Utrecht vormen ieder in hun geheel één COROP-gebied.

[52] Eurostat, *Regions in the European Union*, p. 9; Eurostat, *NUTS, Nomenclature of Territorial Units for Statistics, Introduction,* geraadpleegd 28 maart 2011, via: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction.

[53] Griekenland, Ierland, Zweden en de nieuwe lidstaten uit Midden- en Oost Europa.

[54] Keating and Hooghe, 'Bypassing the nation-state?', p. 248; L. Bruszt, 'Multi-level Governance – the Eastern Versions: Emerging Patterns of Regional Developmental Governance in the New Member States', in: *Regional and Federal Studies*, Vol. 18, No. 5, October 2008, pp. 609-610.

2. VAN GOVERNMENT NAAR GOVERNANCE

In hoofdstuk 1.1 is vastgesteld dat het principe van MLG geen verklaring kan geven voor de verschuiving van *government* naar *governance*. In paragraaf 2.1 worden analytische en theoretische principes gegeven die hier wel een verklaring voor kunnen geven. In paragraaf 2.2 worden wereldwijde ontwikkelingen besproken die van invloed zijn geweest op decentralisatieprocessen.

2.1 MLG EN ANALYTISCHE EN THEORETISCHE PRINCIPES

Om te kunnen onderzoeken of de uitbreiding van de Europese Unie naar Midden- en Oost Europa gezorgd heeft voor een afname van het MLG principe, is het van belang om te kijken in hoeverre en waarom nationale overheden macht afstaan aan supranationaal of decentraal niveau. Hooghe en Marks[55] hebben geprobeerd om middels een analytisch raamwerk en de *principal-agent theorie* een verklaring te geven voor dit proces waardoor MLG ontstaat.

Analytisch Raamwerk

Volgens Hooghe en Marks zijn er drie situaties waarin de autoriteit van de staat macht af. In de eerste situatie staat de regering bewust macht af. Een versnippering van de macht zorgt bijvoorbeeld voor meer onderhandelingsruimte voor de regering in internationale en nationale besprekingen. Wanneer de tegenpartij weet dat de regering een besluit niet bilateraal kan nemen, is zij eerder geneigd concessies te doen. Dit gebeurde tijdens de onderhandelingen rond het Verdrag van Maastricht. Regeringsleiders gebruikten hier externe rechtvaardigingsgronden om de interne oppositie te overtuigen. Daarnaast voorkomt het afstaan van autoriteit dat een volgende regering een aanpassing kan doen aan het desbetreffende beleid. Een laatste verklaring kan zijn dat de machtsverschuiving de regering verlost van de verantwoordelijkheid voor het desbetreffende beleid.[56] In de tweede situatie is de regering niet direct uit op de geschetste situatie maar blijkt later pas wat het gevolg is van een genomen besluit. MLG is een bijproduct van Europese integratie. Het beleid dat afkomstig is uit de EU komt voort uit een politiek machtsspel. Het afstaan van autoriteit gebeurt vaak onder druk van andere politieke spelers zonder dat dit het doel van de

[55] Hooghe and Marks, *Multilevel Governance and the EU Integration*, p. 70.
[56] Ibidem, p. 72.

onderhandelingen was.[57] In de derde situatie is de regering niet in staat om het proces te stoppen. Door de versnippering van de macht kan het zo zijn dat de nationale overheid niet in staat is de macht te centraliseren. Een voorbeeld is het EP, deze instelling is in formeel constitutionele zin door de nationale regeringen van lidstaten opgezet maar door de oprichting van het EP kan de nationale regering bepaalde competenties niet meer centraal regelen.[58]

Principal-agent theorie

De *principal-agent* theorie geeft een theoretisch raamwerk die de mate waarin de nationale overheid (die in dit geval de principal is) het gedrag van de decentrale en supranationale organisatie (in dit geval de agent) kan bepalen. De principal creëert agents om te kunnen voldoen aan afspraken die tussen staten gemaakt worden. De principal heeft de macht over de agent en wanneer de agent iets doet dat de principal niet aanstaat, kan hij de agent ontslaan. Mark Pollack gebruikte deze theorie om het bestaan van MLG te ontkennen[59]. Wetenschappers hebben echter aangetoond dat de macht waarover de principal beschikt niet altijd effectief is.[60]

Binnen de EU zijn er meerder principals (er zijn 27 lidstaten) die allen een ander toekomstbeeld hebben van de EU. Het gevolg hiervan is onder andere dat in de verdragen veel ruimte is opengehouden voor interpretatie. Zoals in hoofdstuk 1.1 al is genoemd spelen de verschillende EU instellingen hier op in door hun bevoegdheden uit te breiden. Bovendien zorgen zowel besluitvormingsprocedures op basis van gekwalificeerde meerderheid als unanimiteit ervoor dat belangrijke institutionele hervormingen moeizaam doorgevoerd kunnen worden. Zo is de Commissie in 1993 gelukt om een voorstel te blokkeren waarover met unanimiteit gestemd moest worden. Een sterke coalitie pleitte voor hernationalisatie van het cohesiebeleid maar doordat de Commissie steun vond bij drie kleine lidstaten (Ierland, Portugal en België) werd het voorstel niet aangenomen (zie hoofdstuk 3.2). Daarnaast verzwakt de controle van de principal over de agent wanneer de agent over informatie of bevoegdheden beschikt waar de principal niet over beschikt. De Commissie heeft deze positie verworven. Men zit in het midden van een netwerk en ontvangt informatie uit alle hoeken. Ook decentrale overheden hebben in mindere mate een dergelijke positie aangezien zij in

---

[57] Hooghe and G. Marks, *Multilevel Governance and the EU Integration*, p. 75.
[58] Ibidem, p. 77.
[59] Volgens hem hebben de voorkeuren en strategieën van lidstaten een centrale rol bij het uitleggen van de ontwikkeling en het functioneren van EU beleid, in het bijzonder het EU cohesiebeleid; bron: J. Bachtler and C. Mendez, ‘ Who Governs EU Cohesion Policy? Deconstructing the Reforms of the Structural Funds’, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45, No. 3, p. 538.
[60] Hooghe and Marks, *Multilevel Governance and the EU Integration*, p. 10.

bepaalde gevallen direct in contact staan met de Commissie en met de burgers. Tot slot hebben alle lidstaten er belang bij dat nationale regeringen zich aan bepaalde gemeenschappelijke regels houden.[61]

2.2 MONDIALE FACTOREN

Naast dit analytisch en theoretisch raamwerk kan het proces van decentralisatie eveneens verklaard worden door de volgende trends die zich op mondiaal niveau hebben voorgedaan: globalisering, de opleving van lokale identiteiten en culturen, de beëindiging van dictatoriale regimes, de crisis van de welvaartsstaat en EU uitbreiding. Deze trends zullen hieronder nader worden toegelicht.

Globalisering

De laatste jaren zijn er een groot aantal transnationale regimes en publiek-private netwerken opgericht.[62] Hierdoor is de mobiliteit van kapitaal, goederen en diensten enorm toegenomen en reikt nu veelal buiten regionale en landelijke grenzen. Met als gevolg dat de concurrentiedruk op regionale economieën is toegenomen. Om mee te doen in de globaliserende wereld moeten decentrale overheden snel op marktontwikkelingen kunnen reageren, flexibel zijn, collectief kunnen optreden en de capaciteit hebben om bevoegdheden over te nemen. De laatste jaren zijn regionale overheden steeds meer betrokken bij de wereldmarkt zonder de tussenkomst van de centrale overheid. Het idee dat regionale ontwikkeling onder de verantwoordelijkheid van de regio's valt, is hierdoor steeds populairder geworden.[63]

Opleving van lokale identiteiten en culturen

Een heropleving van interesses in lokale identiteiten, culturen en talen heeft het proces van decentralisatie eveneens aangewakkerd. Dit is in veel EU lidstaten in verschillende mate terug te zien. In België heeft de taalkwestie bijgedragen tot een herindeling van het land en de voortdurende druk om het land op te delen. In Spanje heeft de opleving van het nationalisme in Catalonië, Baskenland en in een mindere mate in Galicië gezorgd voor politieke bevoegdheden. In het Verenigd Koninkrijk is het Schots, Wales en Iers nationalisme sinds de

---

[61] Hooghe and Marks, *Multilevel Governance and the EU Integration*, p. 11.
[62] G. Marks and L. Hooghe, 'Contrasting Visions of Multi-level Governance', in: I. Bache and M. Flinders, *Multilevel Governance'*, Oxford: Oxford University Press, 2004, p. 15.
[63] Ismeri Europa and Applica, *Distribution of Competences*, p. 25.

jaren negentig populair.[64] Ook in Frankrijk en de EU-12 lidstaten is deze trend waar te nemen. Zo is in Corsica een beweging actief die strijd voor meer onafhankelijkheid[65] en zoeken Hongaarse minderheden uit buurlanden steun bij de EU en de Hongaarse regering om meer autonomie te krijgen.[66]

Beëindiging van dictatoriale regiems

Het proces van decentralisatie binnen deze trend heeft betrekking op de post-communistische landen. Gedurende het communisme was er sprake van een autoritair regime waarbij de decentrale overheden onder strenge controle stonden van de centrale macht. Sinds het communisme ten val gekomen is, zijn er twee tegenstrijdige trends waarneembaar in deze landen. In eerste instantie vond er een sterke mate van decentralisatie plaats om zo het autoritaire regime van het communisme te kunnen vergeten. Hierdoor nam de rol van de lokale overheid toe. Dit ging ten koste van regionale overheden, die juist tijdens het communisme als schakel hadden gediend tussen de centrale en lokale overheid. Uiteindelijk leidde dit proces tot recentralisatie omdat de soevereiniteit van de staat bedreigd werd door minderheden die meer autoriteit probeerden te verkrijgen. Sinds het lidmaatschap van de EU proberen deze minderheden nu opnieuw meer bevoegdheden te krijgen. [67]

Crisis van de welvaartsstaat

De crisis van de welvaartstaat begin jaren tachtig heeft eveneens bijgedragen aan de decentralisatie. Het ontstaan van de welvaartsstaat na de Tweede Wereldoorlog zorgde voor een centralisering van de overheid. Om vraag en aanbod goed op elkaar af te stemmen was macro-economisch beleid nodig, dit kon het beste op nationaal niveau besloten worden. Door de crisis in de jaren tachtig waren overheden echter genoodzaakt strengen bezuinigen door te voeren. Een manier om dit te doen was door flexibele aanpassingsmaatregelen te nemen en door decentrale overheden meer verantwoordelijkheden te geven dat moest zorgen voor een efficiënter overheidsbeleid. [68]

Naast deze crisis heeft de ontwikkeling van de Europese Monetaire Unie (EMU) ervoor gezorgd dat lidstaten een striktere financiële discipline nastreven waardoor overheidsuitgaven nauw in de gaten gehouden dienen te worden. Decentrale overheden

---

[64] Ismeri Europa and Applica, *Distribution of Competences*, p. 25.
[65] Ibidem.
[66] M. Brusis, 'The European Union and Interethnic Power-sharing Arrangements in Accession Countries', in: *Centre for Applies Policy Research*, University of Munich, Germany, Issue 1, 2003, pp. 13-14.
[67] Ismeri Europa and Applica, *Distribution of Competences*, p. 26.
[68] Ibidem.

hebben hierdoor striktere controle bevoegdheden gekregen.[69] Bovendien moeten overheden sinds de financiële crisis van 2008 strenge bezuinigingsmaatregelen nemen. In Nederland doet de overheid dit deels door taken af te staan aan lagere niveaus. Het budget van de decentrale overheden wordt echter nauwelijks verhoogd.[70]

EU uitbreiding

Binnen de EU heeft de geplande uitbreiding met de twaalf nieuwe staten bijgedragen aan het bevorderen van MLG. Sinds 1995 richtte EU beleid zich op de EU uitbreiding aangezien duidelijk was dat dit zou moeten worden aangepast wanneer er 27 lidstaten waren in plaats van vijftien. Om effectief beleid te kunnen blijven maken moest de besluitvormingsprocedure worden hervormd. Stemming met gekwalificeerde meerderheid werd in het Verdrag van Nice opgerekt tot meer beleidsterreinen. Daarnaast vond er een herverdeling van de stemmen plaats. In de discussie over de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB) en de Structuurfondsen werden nieuwe actoren betrokken.[71] Door de EU uitbreiding is bovendien nieuw beleid ontstaan met betrekking tot de Kopenhagencriteria en het subsidiariteitsprincipe waardoor nieuwe lidstaten gedwongen worden decentrale overheden te betrekken bij beleid. In het volgende hoofdstuk zal hier nader op worden ingegaan.

---

[69] Ismeri Europa and Applica, *Distribution of Competences*, p. 27.
[70] J.C.C. Boink, *Flevoland 2020 Strategie, Naar een effectievere Europa Strategie voor de Provincie Flevoland* (stageonderzoek), december 2010, p. 38.
[71] U. Sedelmeier, 'Eastern Enlargement, Towards a European EU?', in: H. Wallace, W. Wallace and M. Pollack, *Policy-Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 5th ed. 2005, pp. 418-420.

3. MLG IN DE EU

In hoofdstuk 1 is duidelijk geworden dat MLG binnen de EU in de jaren tachtig is ontstaan. De Europese instellingen hebben hierbij een belangrijke rol gespeeld. Zo heeft de Commissie door de jaren heen een zekere ruimte gecreëerd om op bepaalde terreinen als autonome actor op te treden. MLG komt veel voor in het cohesiebeleid. Daarnaast is MLG enorm toegenomen door de ontwikkeling van het conditionaliteits- en subsidiariteitprincipe, het CvdR, koepelorganisaties en regionale vertegenwoordigingen. De invloed van decentrale overheden bij de beleidsontwikkeling zelf was over het algemeen marginaal maar het heeft wel bijgedragen aan meer betrokkenheid van de lagere overheden. Hieronder zal dit proces besproken worden en zal het beleid gekoppeld worden aan het analytisch raamwerk dat in hoofdstuk 2.1 besproken is om te kunnen verklaren hoe het kan dat de lidstaten hebben ingestemd met het afstaan van macht.

3.1 COHESIEBELEID

Het cohesiebeleid werd in 1986 door Jacques Delors geïntroduceerd als tegenhanger van de interne markt. Volgens hem zou de interne markt alleen maar succesvol kunnen worden wanneer dit gepaard ging met een gebalanceerde economische en sociale vooruitgang[72]. Dit sluit aan bij het plaatje van Delors en de toen gangbare ideeën over 'Europe of the Regions' waarbij de regio's en de EU de macht van de nationale overheid zouden overstijgen. Het cohesiebeleid had een tweeledig doel. In de eerste plaats moest het ervoor zorgen dat de ongelijkheid tussen regio's zou afnemen. Ten tweede had het beleid tot doel om decentrale actoren openlijk te betrekken bij de Europese besluitvorming[73].[74]

Geen van de lidstaten kon zich oorspronkelijk vinden in dit plan. Desondanks is het de Commissie gelukt haar doelen te bereiken doordat deze doelen werden verkapt in beleidsplannen. In de pre-1988 periode was de rol van de Commissie met betrekking tot het

---

[72] Europese Commissie, 'Programme of the Commission for 1988: Statement by Jacques Delors to the European Parliament', in: *Bulletin of the EC*, supp. Jan 1988.
[73] Delors, *La reconversion des régions industrielles: rencontre des 60 régions éligibles à l'objectif 2 des fonds structurels*, speech gepubliceerd in CEC, Brussel, 8 juli 1991.
[74] L. Hooghe, 'Building a Europe with the Regions: The Changing Role of the European Commission', in: L. Hooghe, *Cohesion Policy and European Integration, Building Multi-level Governance*, Oxford: Oxford University Press 1996, p. 88-100.

cohesiebeleid voornamelijk een van het verdelen van de gelden. De lidstaten konden vervolgens zelf bepalen hoe zij deze gelden besteedden. In de post-1988 periode werd het budget voor het cohesiebeleid verdubbeld. Hierdoor is de Commissie een belangrijke rol gaan spelen in het beleidsproces. Het doel van deze hervormingen was de potentiële economische groei van de achtergestelde regio's te verwezenlijken. Om geld te kunnen ontvangen moesten nationale overheden in samenwerking met de Commissie en decentrale overheden een meerjarenplan opstellen.[75] In dit beleid zijn de ideeën van Delors meegenomen, de verschillen tussen de lidstaten moesten worden verkleind en het partnerschapprincipe vereiste participatie op elk niveau en in alle fases van het beleid.[76] Er is dus sprake geweest van de tweede situatie die is geschetst in het analytisch raamwerk. De regeringsleiders waren niet uit op het resultaat, maar later bleek pas wat het gevolg was van het genomen besluit. De lidstaten waren bereid om bevoegdheden af te staan omdat de Commissie niet direct uit was op meer macht maar eerder een efficiënter beleid wilde ontwikkelen. Bovendien is de invloed van de Commissie groter wanneer de uitkomst van een onderhandeling positief zal uitpakken (hierbij is te denken aan het verdelen van de opbrengsten in plaats van de kosten).[77]

In 1993, toen de plannen voor de nieuwe termijn werden opgesteld, probeerden de lidstaten hun macht weer terug te krijgen. Frankrijk, Engeland, Duitsland en Spanje wilden de invloed van de Commissie terugdringen en het regionale beleid nationaliseren. Door een simplificatie van het structuurfondsenprogramma leek dit in eerste instantie gelukt. Het proces werd nu in twee in plaats van drie fases verdeeld. In de eerste fase konden nationale overheden regionale ontwikkelingsplannen opstellen om deze in de tweede fase met de Commissie uit te onderhandelen. De Commissie had hierdoor minder invloed in het vaststellen van de prioriteiten. Veel wetenschappers concludeerden hieruit dat de mate van MLG afnam[78]. Echter doordat nationale overheden meer regio's selecteerden dan waarvoor geld beschikbaar was, kreeg de Commissie een doorslaggevende rol in de uiteindelijke beslissing. Er ontstond sterke concurrentie tussen nationale overheden en de regionale overheden begonnen te lobbyen bij de Commissie. Het resultaat was dus juist een toename van de MLG.[79] Het is opmerkelijk dat de sterke coalitie die voor de nationalisatie pleitte dit niet heeft kunnen bereiken. Een verklaring hiervoor is dat besluiten hieromtrent met

---

[75] Hooghe and Marks, *Multilevel Governance and the EU Integration*, p. 106.
[76] Hooghe, 'Building a Europe with the Regions', p. 100-111.
[77] Hooghe and Marks, *Multilevel Governance and the EU Integration*, p. 103.
[78] L. Hooghe and M. Keating, 1994, p. 163; Bache, 1999, p. 88; Bomberg and Peterson, 1999, p. 163; Sutcliffe, 2000, p. 298; bron: Bachtler and Mendez, 'Who Governs EU Cohesion Policy?', p. 542.
[79] Hooghe and Marks, *Multilevel Governance and the EU Integration*, pp. 96-97

unanimiteit genomen dienden te worden en België, Portugal en Ierland waren tegen het idee van de coalitie. Bovendien was de nationalisatie niet het belangrijkste doel van de onderhandelingen. Dat was namelijk het bereiken van meer efficiëntie in de verdeling van de fondsen, verbetering van de controle over EU uitgaven en wie krijgt wat. Ook hier is de tweede situatie uit het analytisch raamwerk terug te zien.

In de onderhandelingsrondes van 1999 en 2006 is de rol van de Commissie eveneens niet significant afgenomen. Door zowel via *hard power* (de eis om aan een Richtlijn te voldoen) als *soft power* (het interpreteren van Richtlijnen via workingpapers, *aide-memoires* en andere mechanismen) invloed uit te oefenen, is het de Commissie in sommige gevallen gelukt om belangrijke veranderingen door te voeren. De aanpak is sinds 1999 wel gewijzigd waardoor het directe contact tussen de decentrale overheden en de Commissie werd bemoeilijkt. Bovendien ontstond er in 2006 veel discussie over hoe de gelden verdeeld moesten worden. De netto betalers (Duitsland, Nederland, Zweden en Engeland) wilden dat het cohesiefonds alleen ingezet werd voor de armste regio's van de EU.[80] Na een sterke lobby vanuit regionale vertegenwoordigingen en koepelorganisaties[81] heeft de Commissie eind 2010 het vijfde cohesie verslag gepresenteerd. In dit verslag omschrijft de Commissie het toekomstige cohesiebeleid als een investeringsbeleid dat in alle regio's van de EU moet worden ingezet. Voor de Commissie is het van groot belang dat het beleid van toegevoegde waarde is voor de regio en de EU daarom moet het beleid meer resultaatgericht worden en gekoppeld worden aan de doelstellingen van de EU-2020 strategie. Lidstaten zullen zich moeten gaan richten op een beperkt aantal prioriteiten om zo de middelen efficiënter te kunnen verdelen. Daarnaast wil de Commissie werken aan de hand van een nieuwe strategische benadering waarbij zij met de lidstaten een 'partnerschap- en investeringscontract' afsluiten. In dit contract dienen de lidstaten aan te geven op welke prioriteiten wordt ingezet, welke meetbare doelstellingen en resultaten men wil bereiken en welke Europese en nationale middelen daarvoor worden ingezet. De Commissie wil verder een prestatiereserve op EU-schaal invoeren om lidstaten te stimuleren resultaatgericht te werk te gaan. Op het moment van schrijven, vindt er een consultatie periode plaats, waarna de Commissie nog in de eerste helft van 2011 met een uiteindelijk voorstel zal komen. Het is dus nog de vraag wat in stand blijft van deze voorstellen, maar vaststaat dat ondanks dat de gelden afnemen de Commissie invloedrijk is bij het vaststellen van het soort programma's. Bovendien lijkt het erop dat de

---

[80] Bachtler and Mendez, ' Who Governs EU Cohesion Policy?', p. 545.
[81] AER Conference, '*Cohesion in Europe: Regions take up the Challenge. Towards a visionary and innovative regional policy for all Europeans*', 7 december 2010, Hotel Le Plaza, Brussel.

netto betalers niet gehoord worden in hun eis om de gelden alleen voor de armste regio's beschikbaar te stellen. [82] Hierbij heeft MLG een belangrijke rol gespeeld. Uit het analytisch raamwerk is de derde situatie van toepassing. Door versnippering van de macht kunnen de regeringsleiders van de rijke landen niet meer op tegen de macht van de Commissie. De Commissie heeft een consultatieprocedure informatie ingewilligd vanuit alle hoeken en op basis daarvan het rapport geschreven.

3.2 CONDITIONALITEITS- EN SUBSIDIARITEITSPRINCIPE

In het vijfde cohesie verslag is te zien hoe de Commissie gebruik maakt van het conditionaliteitsprincipe om invloed te hebben in de doelen van projecten. In de jaren negentig is ook al gebruik gemaakt van het conditionaliteitsprincipe. In die tijd gebeurde dit echter wel op een andere manier. Sinds 1993 hebben de EU regeringsleiders de Kopenhagen criteria vastgesteld. Kandidaat landen moeten aan deze voorwaarden voldoen alvorens ze lid mogen worden. Landen moeten:

- stabiele instellingen hebben die de democratie, de rechtsstaat, de eerbiediging van de mensenrechten en respect voor minderheden waarborgen;
- een goed draaiende markteconomie hebben en opgewassen zijn tegen de concurrentie van de EU;
- de verplichtingen van het lidmaatschap op zich nemen, de gemeenschappelijke wet- en regelgeving van de EU (het *acquis communautaire*) overnemen en implementeren en de verschillende doelstellingen van de Europese Unie ondersteunen.[83]

Vooral het derde criterium heeft bijgedragen aan het proces van MLG aangezien de EU via dit criterium van de lidstaten kon eisen dat zij een decentrale overheidslaag creëerden. In hoofdstuk 21 van het *acquis* worden de voorwaarden en regels voor het regionale beleid en de coördinatie van het structuurfondsenprogramma uitgezet[84]. Daarnaast vraagt het subsidiariteitsprincipe, ingevolge van artikel 5 lid 3 VEU:

---

[82] Europese Commissie, *Investigating in Europe's Future, Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, November 2010; B. van den Barg, 'Commissie presenteert voorstellen voor toekomst van het cohesiebeleid na 2013', in: *Europese Ster*, No. 595, 15 november 2010, geraadpleegd op 16-04-2011, via: http://www.europesester.eu/.
[83] Ismeri Europa and Applica, *Distribution of Competences*, p. 26.
[84] J. Bachtler and I. McMaster, 'EU Cohesion Policy and the Role of the Regions: Investigating the Influence of Structural Funds in the New Member States', in: *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 26, 2008, p. 401.

> ‘Krachtens het subsidiariteitsbeginsel treedt de Unie op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts op indien en voor zover de doelstellingen van het optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal en lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt.’

In tegenstelling tot het subsidiariteitsbeginsel uit het oude verdrag, worden decentrale overheden sinds het Verdrag van Lissabon expliciet genoemd. Het artikel stimuleert dat men een duidelijk beeld vormt over de bevoegdheden tussen EU, rijk, provincie en gemeente op de relevante beleidsterreinen en moedigt samenwerkingsverbanden aan tussen de Commissie en de decentrale overheden via het *programmalevel*.[85]

Hoofdstuk 21 is eerder gericht op administratieve wijzigingen en niet zo zeer op beleidsveranderingen, waardoor de mogelijkheid voor politieke regionalisatie en regeringshervormingen beperkt is gebleven[86]. Wel heeft dit criterium in de jaren negentig, samen met de veranderingen in het cohesiebeleid, ervoor gezorgd dat de Commissie kon eisen dat de lidstaten een regionale structuur creëerden. Opgemerkt dient te worden dat de Commissie verder geen specifieke eisen aan deze regio’s stelde. Enerzijds spreekt het opleggen van beleid MLG tegen omdat er hierdoor geen sprake is van een dialoog. Anderzijds is er hierdoor wel een nieuwe bestuurslaag ontwikkeld die vanuit Brussel mogelijkheden krijgt om inspraak te leveren. In Zweden, Ierland en Griekenland is dit daadwerkelijk het geval geweest.[87] In Ierland waren er bijvoorbeeld geen regionale autoriteiten en een zeer zwakke lokale bestuurslaag. De Ierse regering heeft een regionale overheid ontwikkeld om structuurfondsen te kunnen ontvangen. Bovendien hebben specifieke structuurfondsprojecten lokale belangenorganisaties aangemoedigd om te gaan lobbyen. In Griekenland zijn de veranderingen via een informele weg doorgevoerd. Via partnerschappen werden hier

---

[85] B. Hessel, ‘Professioneel Decentraal Beleid door beleidsmatig Europabewustzijn, Een bijdrage aan de discussie over vergroting van het Europabewustzijn bij decentrale overheden’, *Beleidsnotie*, oktober 2010, p. 28; Ismeri Europa and Applica, *Distribution of Competences*, p. 26.
[86] A.M. Dobre, ‘Europeanization and New Patterns of Multi-level Governance in Romania’, *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 10, No. 1, March 2010, p. 68.
[87] Keating and Hooghe, ‘Bypassing the nation-state?’, p.248.

medezeggenschapscomités opgericht. Uiteindelijk ontstond hierdoor een netwerk waarbinnen een uitwisseling van informatie en invloed plaatsvond tussen de regio's en Brussel.[88]

In het toetredingsproces van de Midden- en Oost Europese lidstaten heeft de Commissie in eerste instantie een sturende rol gespeeld bij het ontwikkelen van decentrale overheden[89]. In het *acquis* is geen duidelijke omschrijving gegeven van hoe het regionale beleid vorm zou moeten hebben. Desondanks heeft de Commissie via de NUTS niveaus het regionale beleid gedeeltelijk kunnen ontwikkelen en standaardiseren. Conditionaliteit heeft hierbij een belangrijke rol gespeeld aangezien de Commissie op basis van dit principe lidstaten kon dwingen hun NUTS verdeling op een bepaalde manier in te delen[90]. Via EU Phare financiering en voortgangsrapporten promootte de Commissie bepaalde vormen van decentralisatie.[91] Vanaf 2001 raakte de Commissie verdeeld over deze werkwijze omdat de voorgestane decentralisatie niet in alle landen even goed toepasbaar was, elk land is verschillend en dit moet worden meegenomen bij de decentralisatie van een land. Sindsdien is het proces daarom minder *top-down* en wordt er een *bottom-up* aanpak na gestreefd. Hierdoor is de staatsindeling van in de Midden- en Oost Europese lidstaten niet identiek. In de keuze voor een bepaald systeem hebben de geschiedenis van het land en de mate van culturele diversiteit een belangrijke rol gespeeld. In de landen waar na de Koude Oorlog voor een nationalistisch en communistisch beleid werd gekozen bleven ontwikkelingen achter.[92] In deze factor is de eerste situatie van het analytisch raamwerk van toepassing. Decentralisatie is uiteindelijk ontstaan doordat nationale regeringen bewust bepaalde taken hebben afgestaan aan het decentrale niveau. Hierbij hebben zij wel controle gehouden over de decentralisatie (in hoofdstuk 4.2 zal nader op in worden gegaan).

---

[88] L. Hooghe, 'Introduction, Reconciling EU-Wide Policy and National Diversity', in: L. Hooghe, *Cohesion Policy and European Integration, Building Multi-level Governance*, Oxford: Oxford University Press 1996, pp. 13-14.

[89] Uit interviews die J. Hughes, G Sasse en C. Gordon hebben gehouden met mensen die betrokken waren bij het toetredingsproces kan geconcludeerd worden dat de Commissie in de beginjaren een actieve rol heeft gespeeld in het bevorderen van een bepaalde vorm van decentralisatie.

[90] Slovenië wilde het land bijvoorbeeld in twee NUTS 2 regio's verdelen om zo het rijke deel te kunnen scheiden van het arme deel. De Commissie heeft dit afgekeurd en het land gedwongen tot een indeling waarbij het hele land in één regio is.

[91] J. Hughes, G Sasse and C. Gordon, 'Conditionality and Compliance in the EU's Eastward Enlargement: Regional Policy and the Reform of Sub-national Government', in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 42, No. 3, pp. 537-538.

[92] Ibidem, pp. 539-547.

3.3 HET CVDR, REGIONALE VERTEGENWOORDIGINGEN EN KOEPELORGANISATIES

Sinds het moment dat het idee van 'Europe of the Regions' populair werd, kunnen decentrale overheden via verschillende instellingen invloed uit te oefenen op het EU besluitvormingsproces. Het belang van de decentrale overheden wordt vertegenwoordigd via het CvdR, een aantal koepelorganisaties (o.a. CLRAE, CEMR en AER) en de decentrale vertegenwoordigingen uit de lidstaten die zich in Brussel gevestigd hebben. In alle drie deze gevallen gaat het om de derde situatie van het analytisch raamwerk. Regeringen hebben tot op een zekere hoogte ingestemd met de ontwikkelingen van deze instellingen. Nu deze instellingen er eenmaal zijn hebben de centrale overheden echter niet meer volledig in de hand hoe de instellingen handelen.

CvdR

Het CvdR is het adviesorgaan van de EU waar lokale en regionale overheden hun stem kunnen laten horen in het besluitvormingsproces. Het CvdR heeft tot taak decentrale standpunten over EU-wetgeving naar voren te brengen. Het Comité werd opgericht in het Verdrag van Maastricht (ondertekend in 1992).[93] De Commissie is in een aantal gevallen verplicht advies te vragen voordat een besluit genomen wordt.[94] Bovendien kan de Commissie aan de CvdR advies vragen over een onderwerp dat nog niet formeel in behandeling is genomen. Hierdoor kan het CvdR in een zeer vroeg stadium van de besluitvorming zijn stem laten horen. Daarnaast kunnen de Commissie, de Raad en het EP in alle gevallen waarin zij dit nodig achten het CvdR om advies vragen. De Commissie, het EP en de Raad raadplegen het CvdR over nieuwe voorstellen op terreinen die raken aan lokaal en regionaal beleid. Daarnaast kan het CvdR op eigen initiatief adviezen uitbrengen. De adviezen die door het Comité geschreven worden, ontstaan binnen subcomités met een voorzitter. De belangrijkste onderwerpen zijn verdeeld in dossiers[95] met een rapporteur. Doordat het CvdR alleen een adviserende rol heeft, is de invloed van het Comité beperkt. Desondanks zijn er wel successen

---

[93] Europa, *Instellingen en andere organen, Comité van de Regio's*, geraadpleegd 07 januari 2011, via: http://europa.eu/institutions/consultative/cor/index_nl.htm.

[94] De Commissie moet om advies vragen bij het CvdR wanneer het de volgende onderwerpen betreft: onderwijs, beroepsopleiding en jeugd, cultuur, volksgezondheid, trans-Europese netwerken op het gebied van vervoers-, telecommunicatie- en energie – infrastructuur, economische en sociale samenhang, structuurfondsen, milieu, werkgelegenheid, plattelandsontwikkeling en informatiemaatschappij. Bron: Kenniscentrum EuropaDecentraal, *Europabewust, Belangenbehartiging*, geraadpleegd 15 november 2010, via: http://www.europadecentraal.nl/menu/393/Belangenbehartiging.html.

[95] Commissie "Beleid inzake territoriale samenhang" (COTER), Commissie "Economisch en sociaal beleid" (ECOS), Commissie "Duurzame ontwikkeling" (DEVE), Commissie "Cultuur en opleiding" (EDUC), Commissie "Constitutionele aangelegenheden en Europese governance" (CONST), Commissie "Externe betrekkingen" (RELEX); bron: Europa, *Instellingen en andere organen, Comité van de Regio's*, geraadpleegd 07 januari 2011, via: http://europa.eu/institutions/consultative/cor/index_nl.htm.

bereikt.[96] Een voorbeeld hiervan is te vinden in de onderhandelingen over de *Midterm Budget Review*. Dankzij de inzet van het Comité worden de regionale fondsen in de toekomst ingezet om de EU-2020 doelstellingen te bereiken.[97]

Regionale koepelorganisaties

Er zijn drie grote Europese koepelorganisatie van decentrale vertegenwoordigingen, Congress of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE), Council of European Municipalities and Regions (CEMR) en Assembly of European Regions (AER). Daarnaast bestaan er een aantal interregionale groepen (Saar-Lor-Lux, Wijn, Regio's met wetgevende bevoegdheid, Oostzee regio's, Middellandse Zee, Donau, Noordzee, Automobielcrisis). De doelstellingen van deze koepelorganisaties zijn het promoten van de principes van subsidiariteit en de regionale democratie, het vergroten politieke invloed van de regio's op het Europese besluitvormingsproces, het steunen van regio's in de processen van de Europese uitbreiding en globalisatie en het faciliteren en bevorderen interregionale samenwerking in Europa en daarbuiten. [98] Wanneer decentrale overheden invloed willen uitoefenen op EU beleid kan het interessant zijn om partnerschappen met andere regio's of netwerken op te richten. Het is van groot belang dat decentrale overheden gezamenlijk optreden om zo een sterker en eenduidiger geluid te laten horen. Wanneer het om beleidsbeïnvloeding gaat, zijn de Europese instellingen eerder geïnteresseerd in stukken die voor het merendeel van Europa van belang zijn.[99] Dergelijke netwerken hebben vaak contact met de juiste personen bij de Europese instellingen en deze organisaties hebben bovendien een goede naam bij de EU instellingen. Volgens een aantal regionale kantoren is het mogelijk om een netwerk in te zetten voor belangenbehartiging van één regio.[100]

Decentrale vertegenwoordigingen

De eerste regionale overheden openden in 1984 een kantoor in Brussel, Birmingham, Hamburg en Saarland. Binnen drie jaar waren er achttien van dergelijke kantoren. Door de uitbreiding van de Unie en de mogelijkheden die een vooruitgeschoven post van de decentrale

---

[96] R. van Schendelen, *More Machiavelli in Brussels, The Art of Lobbying in the EU',* 3th ed., Amsterdam: Amsterdam University Press 2010, pp. 88-90.
[97] Interview B1; AER Conference, '*Cohesion in Europe: Regions take up the Challenge. Towards a visionary and innovative regional policy for all Europeans*', 7 december 2010, Hotel Le Plaza, Brussel.
[98] AER, *About AER*, geraadpleegd 04 januari 2011, via: http://www.aer.eu/about-aer/vocation.html; CEMR, *Introduction CEMR*, geraadpleegd 04 januari 2011, via: http://www.ccre.org/presentation_en.htm; CLRAE, *The Congress of Local and Regional Authorities, the guarantor of local and regional democracy in Europe*, geraadpleegd op 04 januari 2011, via: http://coe.int/t/congress/presentation/default_en.asp?mytabsmenu=1.
[99] Van Schendelen, *More Machiavelli in Brussels*, p. 232.
[100] Tatham, 'Going Solo', pp. 508-509.

overheid biedt, is dit aantal alleen maar verder toegenomen.[101] Op dit moment hebben zich 317 decentrale vertegenwoordigingen in Brussel gevestigd.[102]

De doelstellingen van deze regionale vertegenwoordigingen verschillen per regio afhankelijk van de interne situatie en bevoegdheden van de decentrale overheden binnen het nationale systeem. De belangrijkste doelstellingen zijn het doorspelen van informatie uit de EU, het aangaan van partnerschappen, het beïnvloeden van Europese besluitvormingsprocessen en het promoten van de regio in Europa en andersom.[103] Uit een eerder verricht onderzoek is gebleken dat men zowel aan EU zijde als aan de zijde van regionale vertegenwoordigingen van mening is dat decentrale overheden invloed kunnen uitoefenen op het EU beleid.[104]

---

[101] L. Hooghe and G. Marks, 'Europe with the Regions: Channels of Regional Representation in the EU', in: *Pubius*, Vol. 26, No. 1, winter 1995, p. 83.
[102] The Brussels-Europe Liaison Office, *Local and Regional representations: a recent development*, geraadpleegd 07 januari 2011, via: http://www.blbe.be/default.asp?V_DOC_ID=1867.
[103] C. Moore, 'A Europe of the Regions vs. the Regions in Europe: Reflections on Regional Engagement in Brussels', in: *Regional & Federal Studies*, Vol. 18, 2008, p. 522.
[104] Interview B1, B2, A54 en A6; Boink, *Flevoland 2020 Strategie*, p. 57.

4. MLG IN DE MIDDEN- EN OOST EUROPESE STATEN

Decentralisatie in Midden- en Oost Europa is niet overal gelijk doordat de factoren die in hoofdstuk 2.2 besproken zijn in verschillende mate hun sporen hebben achtergelaten in deze landen. Polen heeft bijvoorbeeld een relatief gedecentraliseerd systeem, terwijl er in de kleinere lidstaten (Estland, Letland, Litouwen en Slovenië) geen regionale bestuurlaag bestaat[105]. In hoofdstuk 2.2 wordt de EU eveneens als een van de factoren genoemd. Deze rol is echter minder doorslaggevend geweest dan in de beginjaren werd aangenomen. MLG kan zo dus via twee manieren ontstaan. In de eerste plaats door decentrale overheden via wetgeving autonomie toe te bedelen. Ten tweede kunnen decentrale overheden op verschillende niveaus lobbyen voor meer bevoegdheden. In dit hoofdstuk zal worden onderzocht in hoeverre er sprake is van beide vormen van MLG in drie Midden- en Oost Europese staten. Gekozen is voor Polen, Slowakije en Roemenië. Polen is gekozen omdat dit land een relatief gemakkelijke overgang heeft doorgemaakt waarbij men al snel decentrale bestuurslagen ontwikkelde. In Slowakije ging de overgang minder soepel. Bovendien is Tsjecho-Slowakije in 1992 opgesplitst. Slowakije werd na deze splitsing vaak gezien als het zwakkere land. Het land moest zelf een nieuwe staatsindeling gaan ontwikkelen. Roemenië is pas in 2007 toegetreden tot de EU omdat dit land in 2004 nog niet voldeed aan de gestelde eisen. Ook na de toetreding is het land nog regelmatig beschuldigd van een hoge mate van corruptie. Bovendien is er in Roemenië sprake van functioneel regionalisme (zie hoofdstuk 1.3). Tot slot is er zowel in Roemenië als in Slowakije een aanzienlijke groep etnische minderheden. Het is interessant om te kijken of aan hen extra autonomie wordt toebedeeld.

4.1 WETTELIJK MLG; DE INDICATOREN

Om te onderzoeken in hoeverre MLG is doorgedrongen in de wetgeving van de drie casuslanden zullen de bestuurssystemen van deze landen worden gekoppeld aan de indicatoren die in hoofdstuk 1.2 besproken zijn.

[105] Bachtler, McMaster, 'EU Cohesion Policy and the Role of the Regions', p. 404.

Constitutioneel federalisme

Binnen deze indicator wordt gekeken naar de formele zeggenschap van de decentrale overheden binnen het geheel van de staat. [106]

Polen is een geregionaliseerde unitaire staat, er is geen constitutionele verdeling van de macht tussen bestuursniveaus. Sinds de Poolse grondwet wijziging van 1997 beschikt Polen over een basis voor lokaal zelfbestuur en wordt het belang van decentralisatie en subsidiariteit benadrukt (art. 163-172)[107]. De gedecentraliseerde instituties hebben alleen administratieve bevoegdheden. In 1998 is de decentrale overheid opnieuw ingericht. Sindsdien zijn er drie niveaus:[108]

- 16 *voivodeships/województwa* (ofwel regio's): dit niveau heeft administratieve bevoegdheden (maar geen wetgevende bevoegdheden) op het gebied van economische ontwikkeling, werkgelegenheidsbeleid, het management van de structuurfondsen, plannen, regionaal wegenmanagement, gezondheidszorg voorzieningen, sociale welvaart, hoger onderwijs en milieubescherming. Daarnaast dienen de viovodeships toezicht uit te oefenen op de administratie en het naleven van de wetgeving van de powiats.
- 314 *powiaty* (ofwel provincies): dit niveau is verantwoordelijk voor het bouwen en onderhouden van wegen, secundair onderwijs, civiele bescherming (politie), milieubescherming, ziekenhuizen, brandweer, consumentenbescherming, sociale welvaart en werkgelegenheid (powiat werkgelegenheidskantoor).
- 2478 *gmina* (ofwel gemeentes): gemeentes hebben aanvullende administratieve bevoegdheden op de hogere niveaus op het gebied van lokale planning, vastgoedmanagement, publieke gebieden, lokale transport en wegen, sociale diensten, woonvoorzieningen, milieubescherming, watervoorziening, onderhoud van de groenvoorzieningen, elektriciteit- en gastoevoer, cultuur, gezondheidszorgvoorzieningen en publieke (pre-)primaire educatie.

Slowakije is een geregionaliseerde unitaire staat met regionale en gemeentelijke overheden. De gedecentraliseerde instituties hebben alleen administratieve competenties. Er

---

[106] Anderson, 'Economic Voting and Multilevel Governance', pp. 452-453.
[107] J.A. Yoder, 'Leading the Way to Regionalization in Post-Communist Europe: An Examination of the Process and Outcomes of Regional Reform in Poland', in: *East European Politics and Societies*, Vol. 21, No. 3, 2007, p. 429.
[108] Comité van de Regio's, *Study on the Division of Powers between the European Union, the Member States, and Regional and Local Authorities*, (study No. 978-92-895-0449-2), Florance: European University Institute, 2009, pp. 234-238.

bestaat een onderscheid tussen lokaal zelfbestuur en territoriale staatsadministratie. Het gemeentelijke zelfbestuur is vastgelegd in de grondwet uit 1992 (art. 64 en 67). Bovendien werd in de grondwet de mogelijkheid geboden om regio's vast te stellen (art. 4). Drie wetten uit 2001 hebben ervoor gezorgd dat de regio's werden ontwikkeld, dat er regionale verkiezingen zouden worden gehouden en dat er bevoegdheden naar deze regio's werden overgedragen. Sindsdien zijn een aantal bevoegdheden overgedragen aan districtskantoren en autonome regio's. In Slowakije zijn drie niveaus te onderscheiden:[109]

- 8 *Samosprávne kraje* (ofwel autonome regio's): regio's hebben administratieve competenties over internationale- en transregionale samenwerking, economische ontwikkeling (inclusief structuurfondsen), cultuur, sociale welvaart (inclusief bejaardentehuizen), secundair onderwijs, civiele bescherming (in samenwerking met staatslichamen), gezondheidszorg, transport (inclusief infrastructuurmanagement) en regionale planning.
- 79 *Okres* (ofwel districten): districten zijn weinig meer dan administratieve eenheden.
- 2887 *Obecné zastupitestvo* (ofwel gemeentes): gemeentes hebben administratieve bevoegdheden over lokale planning, opstarten van bedrijven, toerisme, publieke gebieden (inclusief markten en begraafplaatsen), lokale transport en wegen, woonvoorzieningen, milieubescherming, watervoorziening, afvalverwerking en politiediensten.

Roemenië is een unitaire staat. In de grondwetswijziging van 2003 is het principe van lokaal bestuur (art. 120.1) vastgelegd maar hier wordt geen indicatie gegeven over de competenties. Competenties zijn gedeeld tussen het staatsbestuur en de gekozen lokale overheden op basis van subsidiariteit. In 2009 is vervolgens vastgesteld dat decentrale overheden geconsulteerd dienen te worden wanneer de centrale overheid een besluit neemt dat hen zal treffen. Tevens kunnen decentrale overheden geen nieuwe bevoegdheden krijgen zonder dat zij hiervoor extra financiële steun ontvangen. In Roemenië zijn drie decentrale niveaus te onderscheiden:[110]

- 8 ontwikkelingsregio's: deze regio's zijn verantwoordelijk voor economische ontwikkeling, de ontwikkeling van strategieën en programma's, het schrijven van voorstellen voor het ministerie van Europese integratie, het aantrekken van financiële investeerders voor het Regionale Ontwikkelingsfonds en het implementeren van

[109] Comité van de Regio's, *Study on the Division of Powers*, pp. 262-265.
[110] Ibidem, pp. 254-257.

regionale ontwikkelingsprogramma's en managementfondsen. Hier is het 'functioneel regionalisme' terug te zien waarbij de regio's als enige taak hebben om de structuurfondsprogramma's te begeleiden.

- 41 *Judete* (ofwel provincies): dit niveau is verantwoordelijk voor economische ontwikkeling, lokale planning, milieu (inclusief watertoevoer en riool), publiek transport, het wegennet, sociale assistentie voor kinderen en onderwijs.
- 2825 *comune* (ofwel rurale gemeenschappen), 208 *Orase* (ofwel steden) en 103 *municipii* (ofwel gemeentes); deze decentrale bestuurslaag is verantwoordelijk voor registratie (geboorte, huwelijk en overlijden), politie (wetgeving en orde), milieu, watervoorziening, riool, afvalverwerking, milieubescherming, urbane verwarmingsvoorzieningen, transport, urbane transport, urbane wegen, publieke ruimtes (inclusief begraafplaatsen), huisvesting, economische ontwikkeling (inclusief energie), onderwijs, gezondheidszorg (inclusief ziekenhuizen), sociale welvaart, sociale assistentie, sociale diensten, cultuur en lokale planning.

Speciale territoriale autonomie

Met speciale territoriale autonomie verwijzen Hooghe en Marks naar de decentralisatie van autoriteiten van territoriale minderheden. [111]

In Polen, Slowakije en Roemenië zijn, ondanks dat hier groepen minderheden[112] wonen, geen gebieden met speciale territoriale autonomie.[113] In Polen heeft dit nooit geleid tot problemen. Slowakije en Roemenië zijn echter landen met een sterk etnisch nationalistische traditie waardoor hier onder etnische minderheden wel een verlangen heerst voor meer territoriale autonomie.[114] In eerste instantie hoopten zij hier via de EU aanspraak op te kunnen maken. De EU steunt de minderheden echter niet bij de verwezenlijking van dit verlangen aangezien dit een bezwaar levert voor liberale democratie die de EU nastreeft[115]. Wel hebben EU structuurfondsprojecten er voor gezorgd dat lokale politieke participatie en economische activiteiten van lokale etnische minderheden beter geaccepteerd worden door de nationale

[111] Hooghe and Marks, *Multilevel Governance and the EU Integration*, p. 200.
[112] Polen: 1,3% Duitsers, 0,6% Oekraïense en 0,5% Russen; Slowakije: 9,7% Hongaars, 1,7% Roma, 0,8% Tsjechisch, 0,4% Rutheens, 0,2% Oekraïense, 1,4% anders; Roemenië: 6,6% Hongaars, 2,46% Roma.
[113] Comité van de Regio's, *Study on the Division of Power*, pp.236-238.
[114] M.H. Ram, 'Democratization trough European Integration: The case of minority rights in the Czech Republic and Romania', in: *Studies in Comparative International Development*, Vol. 38, No. 2, 2003, p. 31.
[115] Liberale normen van gerechtigheid en vrijheid hebben betrekking op individuen. Zo dient ook het recht op culturele zelfbeschikking en adequate decentralisatie gewaarborgd te worden. Maar bij territoriale autonomie wordt niet gekwalificeerde functionele macht overgedragen aan een groep omdat deze groep een andere etnische achtergrond heeft. Dit gaat in tegen de zelfbestuurrechten van andere burgers; bron: Brusis, 'The European Union and Interethnic Power-sharing Arrangements in Accession Countries', pp. 13-14.

meerderheid.[116] Bovendien bieden EU structuurfondsprojecten mogelijkheden om kennis uit te wisselen met vergelijkbare regio's. Binnen de EU zijn er tal van regio's met etnische minderheden[117]. Binnen sommige van deze regio's hebben etnische minderheden een zekere mate van territoriale autonomie verkregen. De etnische minderheden uit Midden- en Oost Europa kunnen proberen *best practices* van andere regio's overnemen.

De rol van decentrale overheden binnen de centrale overheid

Hooghe en Marks onderscheiden twee vormen van machtenscheiding tussen de centrale overheid en de regionale overheid:

- Gedeelde wetgevende macht;
- Gedeelde uitvoerende macht.[118]

In Polen is geen sprake van een vorm van gedeelde wetgevende macht. Wel is er sprake van een zekere mate van gedeelde uitvoerende macht. De *voivodeships* zijn een belangrijke link tussen de centrale regering en de decentrale overheden. Sinds mei 2005 is er een Gemeenschappelijke Commissie voor Centrale en Lokale Regeringen opgericht. In deze commissie worden gemeenschappelijke meningen voorbereid door de centrale en de decentrale overheid. De zes associaties voor lokaal bestuur[119] zijn allen in deze commissie vertegenwoordigd. Deze associaties kunnen bovendien hun mening geven over belangrijke zaken die betrekking hebben op het zelfbestuur van subnationale overheden.[120]

In Slowakije is geen sprake van enige gedeelde wetgevende of uitvoerende macht. De districten en regionale kantoren van de centrale overheid zijn verantwoordelijk voor de staatsadministratie en de samenwerking met de lokale en regionale overheden. Zij beoordelen de lokale plannen, coördineren lokale activiteiten en assisteren lokale overheden. De lokale en regionale overheden zijn relatief zwak en afhankelijk van de hulp en het advies van de centrale overheid. De Associatie voor Steden en Gemeenschappen van Slowakije is verantwoordelijk voor de relatie tussen gemeentes en de centrale overheid.

---

[116] D. Anagnostou and A. Triandafyllidou, 'European Integration, Regional Change and Ethnic Minority Mobilisation, an introduction', in: *Romanian Journal of Political Science*, Vol. 7, No. 1, 2007, p. 1.
[117] Bijvoorbeeld: Baskenland in Spanje, Zuid Tirol in Italië en Schotland en Wales in Engeland.
[118] Hooghe and Marks, *Multilevel Governance and the EU Integration*, pp. 202-203.
[119] De Unie voor het Voivodeships van de Poolse Republiek, de Associatie voor Poolse Provincies (ZPP), de Associatie voor Poolse Steden (ZMP), de Unie voor Poolse Metropolen, de Unie voor Poolse Steden, de Unie voor Rurale Gemeenschappen van de Poolse Republiek.
[120] Comité van de Regio's, *Study on the Division of Powers*, p. 239.

In Roemenië is geen sprake van een vorm van gedeelde wetgevende macht. De gedeelde uitvoerende macht is zeer beperkt aanwezig. De Associatie voor Gemeentes van Roemenië (AMR) en de Nationale Unie van Roemeense Provincies (UNCJR) vertegenwoordigen de belangen van decentrale overheden binnen de centrale overheid. Deze vertegenwoordigingen hebben een goede relatie met de centrale overheid die is gebaseerd op samenwerking[121]. Daarnaast staat aan het hoofd van elke provincie *prefect* die is aangesteld door de centrale overheid. Deze de *prefect* ziet toe op de rechtmatigheid van administratiewetgeving die is uitgevaardigd door de betreffende overheid. Bovendien draagt hij/zij zorg voor de implementatie van de overheidsstrategie en de programma's die in het betreffende gebied lopen.[122]

Decentrale verkiezingen

Om de mate van autonomie van de decentrale overheden vast te stellen is het interessant om te kijken of er regionale verkiezingen zijn. Bovendien is het van belang om een onderscheid te maken tussen direct en indirect verkozen regionale vertegenwoordigers.[123]

In Polen bestaat het regionale niveau uit een parlement en de uitvoerende macht. Het parlement wordt direct gekozen voor een periode van vier jaar via evenredige vertegenwoordiging van partijlijsten. De uitvoerende macht wordt gekozen door het parlement maar de leden hoeven niet afkomstig te zijn uit het parlement. Aan het hoofd van de uitvoerende macht staat de *marszalek* die gekozen wordt door het parlement via een absolute meerderheid. Het parlement kiest eveneens de leden van commissies. Deze commissies controleren de uitvoerende macht en zij zijn verantwoordelijk voor de voorbereiding van beslissingen die in het parlement genomen dienen te worden. Daarnaast heeft elke *voiode* een centraal aangewezen vertegenwoordiger van de minister president. Deze vertegenwoordiger ziet toe op alle werkzaamheden van de decentrale overheden. Het provinciale niveau bestaat uit een raad met direct gekozen leden voor een periode van vier jaar via evenredige vertegenwoordiging van partijlijsten. De uitvoerende macht bestaat uit een president en zijn plaatsvervangers. Deze worden gekozen door de raad voor een periode van vier jaar. De gemeenteraad is eveneens direct gekozen voor een periode van vier jaar. In gemeentes met minder dan 20.000 inwoners wordt bij de verkiezingen besloten op basis van een meerderheidssysteem. In grotere gemeentes wordt dit gedaan op basis van evenredige

---

[121] Interview A3
[122] Comité van de Regio's, *Study on the Division of Powers*, pp. 257-258.
[123] Hooghe and Marks, *Multilevel Governance and the EU Integration*, p. 205.

vertegenwoordiging via verkiezingslijsten. De raad stelt mensen aan voor de commissies. Deze commissies zijn verantwoordelijk voor de voorbereiding van besluiten die door de raad genomen dienen te worden en zij zien toe op de uitvoerende macht. Deze uitvoerende macht bestaat uit de burgemeester en zijn plaatsvervangers. De verkiezingen van de plaatsvervangers verlopen hetzelfde als op het provinciale niveau. De burgermeester wordt direct gekozen voor een periode van vier jaar op basis van het *two ballot system*[124].[125]

In Slowakije worden de leden van het regionale bestuur gekozen voor een periode van vier jaar via een *two ballot system*. Aan het hoofd staat de *zastupitel'stvo* die eveneens voor een periode van vier jaar gekozen wordt op basis van een meerderheidssysteem. Daarnaast is er een commissie die bestaat uit leden van het regionale bestuur en andere personen die door de leden van het regionale bestuur gekozen worden. Deze commissie is een initiërend, uitvoerend en controlerend lichaam. Het gemeentebestuur en de burgermeester worden net als het regionale bestuur gekozen voor een periode van vier jaar via een *two ballot system*. De burgemeester zit zowel het gemeentebestuur als de gemeenteraad voor. De gemeenteraad wordt gekozen door het gemeentebestuur en bestaat eveneens uit leden van dit bestuur. De gemeenteraad en de burgemeester zijn gezamenlijk de uitvoerende macht.[126]

In Roemenië is er geen gekozen regering op regionaal niveau. De raad van de provincies wordt wel direct gekozen voor een periode van vier jaar via evenredige vertegenwoordiging van de partijlijst. De president van de provinciale raad wordt gekozen door haar leden. Deze president kan bevoegdheden delegeren aan twee vicepresidenten die eveneens worden aangewezen door de leden van de raad. De lokale raad wordt direct gekozen voor een periode van vier jaar via evenredige vertegenwoordiging van de partijlijst. De burgemeester wordt direct gekozen voor vier jaar via een *two ballot system*. De burgermeester staat aan het hoofd van de lokale administratie.[127] Dit gehele verkiezingssysteem is 2006 opgenomen in de grondwet.[128]

---

[124] Bij een dergelijk systeem dient een kandidaat in de eerste ronde meer dan 50 procent van de stemmen te halen. Wanneer dit niet wordt gehaald vindt er een tweede ronde plaats waarbij men alleen op de beste twee kandidaten kan stemmen.
[125] Comité van de Regio's, *Study on the Division of Powers*, pp. 234-235.
[126] Ibidem, pp. 262-263.
[127] Ibidem, p.p. 254-255.
[128] Interview A3.

Fiscale indicatoren

Binnen deze indicator dient bepaald te worden in hoeverre de verschillende overheidslagen bevoegd zijn om belastinggelden naar eigen inzicht te besteden. Een hoge mate van bevoegdheid bij het innen van belastingen hoeft namelijk niet te betekenen dat er een hoge mate van fiscale onafhankelijkheid is. De centrale overheid kan voorwaarden opstellen waaraan de uitgaven dienen te voldoen of zij kunnen programma's ontwikkelen die betaald dienen te worden met het belastinggeld dat geïnd is door de lagere overheid.[129]

De Poolse regio's en provincies hebben geen bevoegdheden om belasting te heffen. De financiering van deze decentrale overheidslagen gebeurt via geld dat zij ontvangen van de centrale overheid. Gemeentes hebben meer bevoegdheden. Zij worden gefinancierd vanuit drie bronnen: de centrale overheid (voor ongeveer 50%), gedeelde en autonome belastingopbrengsten (ongeveer 25%) en opbrengsten vanuit geleverde diensten (ongeveer 25%). De gemeentes hebben een beperkte invloed op de besteding van het geld. Dit wordt besproken in de Gemeenschappelijke Commissie voor Centrale en Lokale Regeringen maar uiteindelijk neemt de centrale regering het besluit. Gemeentes hebben wel het recht om zelf de hoogte van belastingen op vastgoed, landbouw en transport te bepalen. De regering stelt de bovengrens vast.[130]

De fiscale autonomie van decentrale overheden in Slowakije is zeer beperkt. Sinds hervormingen in 2001 hebben regio's en gemeentes enkele financieringsbevoegdheden gekregen op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg, sociale assistentie, transport en territoriale planning. Decentrale overheden worden gefinancierd via de centrale overheid (12%), belastinginkomsten (67,1%), opbrengsten vanuit geleverde diensten (20,9%). Alleen de gemeentes zijn bevoegd om zelf de hoogte van de belasting op vastgoed te bepalen. Dit is 21,1% van de totale belastinginkomsten van de gemeentes. Deze bevoegdheid is echter wel gebonden aan de regelementen van de vastgoed belastingwetgeving.[131]

De Roemeense ontwikkelingsregio's zijn geheel afhankelijk van gelden die zij ontvangen van het lokale, het nationale of het EU niveau. Zij hebben geen fiscale autonomie. Tussen 1994 en 2003 hadden provincies een zekere mate van fiscale autonomie. Binnen

---

[129] Anderson, 'Economic Voting and Multilevel Governance', p. 453.
[130] Comité van de Regio's, *Study on the Division of Powers*, p. 238; L. Hooghe, G. Marks and A.J. Schakel, *The Rise of Regional Authority, A Comparative Study of 42 Democracies (1950-2006)*, London: Roughtledge, 2010, p. 166.
[131] Comité van de Regio's, *Study on the Division of Powers*, p. 265; Hooghe, e.a., *The Rise of Regional Authority*, p. 169.

bepaalde maatstaven konden zij zelf de hoogte van eigendomsbelastingen en lokale toeslagen bepalen. Ook konden zij aan de hand van wetgeving nieuwe vormen van belasting invoeren. Naast deze belastingen ontvingen provincies een deel van de nationale inkomstenbelasting van de centrale overheid. Na de hervormingen van 2003 werd het bedrag dat de provincies van de centrale overheid ontvingen beter voorzienbaar maar de provincies verloren hun macht om zelf de hoogte van belastingen vast te stellen. Gemeentes hebben de bevoegdheid om over zes procent van hun belastinginkomsten zelf de hoogte te bepalen. Hierbij zijn zij wel gebonden aan minimum- en maximumwaarden.[132]

4.2 MLG IN HET BELEID

Na de val van het communisme waren de meeste Midden- en Oost Europese landen druk bezig om macro-economische, politieke, wettelijke en sociale hervormingen door te voeren. De ontwikkeling van regionaal beleid kreeg hierdoor weinig aandacht. Vanaf midden jaren negentig werden de negatieve gevolgen van dit beleid duidelijk, aangezien er grote regionale verschillen ontstaan waren. Op hetzelfde moment startten de onderhandelingen met de EU over toetreding. De toegangseisen stimuleerden de landen om regionale ontwikkelingsplannen op te stellen. Bovendien leverden de pre-toetredingsfondsen van de EU een financiële bijdrage aan dit proces. In de vorige paragraaf is duidelijk geworden dat wettelijke bevoegdheden voor decentrale overheden vrij beperkt gebleven zijn. Daarentegen hebben mondiale ontwikkelingen decentrale overheden potentie geboden om meer inspraak te hebben op beleid dat van bovenaf wordt opgelegd. Welke rol heeft de EU gespeeld bij de ontwikkeling van regionale instituties in de drie casuslanden? Hebben de regionale overheden van deze landen een vertegenwoordiging in Brussel of wordt het EU beleid via de centrale overheid gecommuniceerd? Dit zijn vragen die hieronder aan de orde zullen komen.

Polen

Uit de vorige paragraaf valt op te maken dat Polen een relatief goed ontwikkeld regionaal systeem heeft. Regionale hervormingen waren in Polen dan ook een fundamenteel onderdeel van het transitieproces.[133] De territoriale economische ontwikkeling, culturele tradities en voorkeuren van activistische bewegingen die in Polen al voor het communisme bestonden,

---

[132] Comité van de Regio's, *Study on the Division of Powers*, p. 257; Hooghe, e.a.,*The Rise of Regional Authority*, pp. 166-167.
[133] Hughes, e.a., 'Conditionality and Compliance in the EU's Eastward Enlargement, p. 542.

zijn gedurende deze periode in stand gebleven[134]. In de jaren tachtig werd bijvoorbeeld door de vakbond 'Solidariteit' geprobeerd om decentralisatie te stimuleren om zo politieke controle op te bouwen en het communistische regime aan het wankelen te brengen.[135] In het post communistische tijdperk waren hervormingen op regionaal niveau in eerste instantie toch lastig doordat er onenigheid bestond tussen de ministers en de politieke partijen. Dit had tot gevolg dat alleen gemeentes een zekere mate van autonomie kregen. Na een sterke interne lobby en EU bemoeienis veranderde dit aan het einde van de jaren negentig. De hervormingen bestonden uit de ontwikkeling van regionale zelfregering en een nieuw administratief raamwerk waarbij zestien NUTS 2 regio's werden ontwikkeld die een zekere mate van administratieve autonomie kregen. De regio's zijn bevoegd om een eigen regionale ontwikkelingstrategie en operationele programma's te ontwikkelen. Hierbij moet echter aangetekend worden dat de Poolse regio's nauwelijks financiële competenties hebben waardoor het proces van regionale ontwikkeling fragiel is en de regio's afhankelijk blijven van de staat als tussenpersoon.[136] Sinds Polen in 2004 een van de EU lidstaten is geworden, staan bestuurders van de decentrale overheden via het CvdR en EU programma's in contact met bestuurders van andere regio's. Op deze manier vindt kennis uitwisseling plaats over decentraal beleid en goed bestuur.[137] De invloed van de regio's is in de huidige programmaperiode van het structuurfondsenbeleid verder toegenomen doordat een toename van het budget de management verantwoordelijkheid van de regio's vergroot heeft[138].

De zestien Poolse regio's hebben allemaal een vertegenwoordiging in Brussel. Twee regio's (Pomorskie en Dolnośląskiego) hebben, net als veel Engelse regionale vertegenwoordigingen, een samenwerking opgezet tussen regionale en lokale overheden, regionale ontwikkelingsorganisaties, universiteiten en NGOs.[139] De hoofddoelen van deze regionale vertegenwoordigingen is het presenteren van de regio, het opzetten van een lobby voor belangen uit de regio, de regio voorzien van informatie over EU besluitvorming en het begeleiden van mensen uit de regio bij werkbezoeken.[140]

---

[134] M. Ferry and I. McMaster, 'Implementing Structural Funds in Polish and Czech Regions: Convergence, Variation, empowerment?', in: *Regional and Federal Studies*, Vol. 15, No. 1, 2005, p. 21.
[135] Bruszt, 'Multi-level Governance – the Eastern Versions', pp. 621-622; Yoder, 'Leading the Way to Regionalization in Post-Communist Europe', p. 429.
[136] Ferry and McMaster, 'Implementing Structural Funds in Polish and Czech Regions', pp. 21-26.
[137] Interview A1.
[138] In de programmaperiode 2007-2013 maken de Poolse regio's aanspraak op 37,3% van het budget dat bestemd is voor Polen in doelstelling 1; bron: J.A. Scherpereel, 'EU Cohesion Policy and the Europeanization of Central and East European Regions', in: *Regional and Federal Studies*, Vol. 20, No. 1, p. 58.
[139] Comité van de Regio's, *Study on the Division of Powers*, p. 240.
[140] Interview A1.

Concluderend hebben de Poolse decentrale overheden in verhouding tot andere lidstaten uit Midden- en Oost Europa een redelijke mate van MLG. Het proces van decentralisatie is ontstaan door een opleving van culturele tradities en doordat tegenstanders van het communistische regime hoopten via de ontwikkeling van regionaal beleid het autoritaire regime omver te werpen en te vergeten. De EU heeft het decentralisatieproces vervolgens verder gestimuleerd via het conditionaliteitsprincipe en het cohesiebeleid. Dit proces is nog steeds in ontwikkeling.

Slowakije

Sinds de jaren negentig maakt Slowakije een transitie door van een centralistisch communistisch regime naar een democratie met gedeelde bevoegdheden. Op regionaal niveau is de EU een belangrijke actor geweest voor het stimuleren van decentralisatie en subsidiariteit. Zoals in het eerste deel van dit hoofdstuk al duidelijk is geworden, heeft Slowakije aan het eind van de jaren negentig via het EU Phare programma een aantal bestuurlijke veranderingen doorgevoerd. De nationale overheid is verplicht om stakeholders te consulteren alvorens er een besluit genomen wordt, daarnaast is subsidiariteit opgenomen in de grondwet en is Slowakije opgedeeld in acht NUTS 2 regio's waardoor de gebieden in aanmerking konden komen voor structuurfondsen[141]. Slowakije is echter niet erg succesvol in het ontvangen van financiering uit deze fondsen. Bovendien is het structuurfondsenbeleid nationaal geregeld. Op dit niveau wordt bepaald hoeveel geld naar welk project gaat. De regio's hebben recentelijk wel bevoegdheden gekregen bij de uitvoeringsfase.[142] Een belangrijke reden voor het inefficiënte beleid is een tekort aan mankracht en kennis bij de decentrale en de nationale overheid over hoe men zich dient aan te melden voor EU fondsen. Bovendien is de samenwerking tussen de bestuurslagen nog niet optimaal en kampen regionale overheden met financiële tekorten.[143] Regionale overheden zijn voor hun inkomsten grotendeels afhankelijk van belastinginkomsten. Sinds de economische crisis van 2008 merkt men hier de nadelen van aangezien belastinginkomsten afhankelijk zijn van het economisch

[141] Voor toetreding maakte Slowakije gebruik van Istrument for Structural Policies for Pre-Accession (IPSA) en Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development (SAPARD). Sinds toetreding maakt Slowakije aanspraak op gelden uit de EU regionale ontwikkelingsprogramma's.
[142] Interview A2.
[143] J.C.C. Boink, e.a., *Slovakia and the European Union, A single-country study of Slovakia's position in the EU*, CoRo Studies III, Amsterdam: University of Amsterdam, 2010, pp. 230-232; Interview A4.

klimaat. Om deze problemen te voorkomen wil men het beleid verder aanpassen. Het proces is dus nog in ontwikkeling.[144]

Tussen 2005 en 2010 waren de Slowaakse regio's in Brussel verenigd in het Huis van de Slowaakse Regio's (*Dom Slovenskych Regiónov*). Naar het Nederlandse model waren de Slowaakse regio's alle onafhankelijk vertegenwoordigd waarbij elke regio een eigen strategie volgde. Over de hoofddoelen[145] werd wel gezamenlijk besloten en opgetreden.[146] Dit concept bleek niet succesvol doordat de regio's niet dezelfde interesses en inzet toonden voor Europa. Nu zijn er vijf Slowaakse regio's vertegenwoordigd. De hoofddoelen van deze vertegenwoordigingen zijn het voorzien van informatie aan de regio's over EU besluitvorming en het organiseren van culturele evenementen. De lobby voor structuurfondsen is eveneens een belangrijke taak van de regionale vertegenwoordiging, hierbij gaat het niet om *hard power* beleidsbeïnvloeding aangezien de vertegenwoordiging daar geen bevoegdheid voor heeft. Toch probeert de vertegenwoordiging via contacten binnen de EU instellingen haar visie op de EU besluiten over te brengen.[147]

Concluderend kan gesteld worden dat er in Slowakije sinds de jaren negentig een proces van dencentralisatie op gang is gekomen waardoor er een zekere mate van MLG ontstaan is. MLG in Slowakije is niet te vergelijken met MLG in West Europese landen hiervoor hebben decentrale overheden te weinig bevoegdheden en middelen maar het is duidelijk dat dit proces nog in ontwikkeling is. Het decentralisatieproces in Slowakije is op gang gekomen door de val van het communistische dictatoriale regime. De EU heeft via het cohesiebeleid en het conditionaliteitsprincipe een belangrijke rol gespeeld bij het stimuleren en het ontwerpen van het huidige regionale beleid. Tot slot heeft de economische crisis van 2008 het debat voor verdergaande decentralisatie op financieel terrein op gang gebracht.

Roemenië

Na de val van het communisme in 1989 is Roemenië een centralistische staat gebleven. Dit veranderde echter toen er in 1996 een pro-Westerse regering aan de macht kwam. Sindsdien is het land zich actief gaan inzetten om aan de EU voorwaarden voor toetreding te kunnen

---

[144] Interview A2

[145] Het vertegenwoordigen van de Slowaakse regio's, het terugkoppelen van EU beleid aan de regio's en kansen voor de regio's op EU niveau, het verbeteren van de communicatie tussen de regio's en de EU, het presenteren van de Slowaakse regio's op EU niveau.

[146] Nitriansky Samosprávny Kraj, '*House of the Slovak Regions'*, geraadpleegd 02 mei 2011, via: http://www.unsk.sk/showdoc.do?docid=2214.

[147] Interview A2.

voldoen. Via EU fondsen (waarbij het ontwikkelen van NUTS 2 regio's een vereiste was) en de ontwikkeling en implementatie van regionaal beleid, waarbij historische regionale tradities een rol hebben gespeeld[148], heeft Roemenië een nieuw regeringspatroon ontwikkeld met partnerschappen en subsidiariteit. Bovendien zijn er een aantal wetswijzigingen geweest die de rol van decentrale overheden verbeterden. Door EU toetreding hebben decentrale overheden een EU discipline overgenomen en via het opstarten van een lobby hebben zij de mogelijkheid gekregen om deel te nemen aan het wetgevingsproces.[149]

Doordat Roemenië pas in 2007 is toegetreden tot de EU, is de regionale lobby minder sterk ontwikkeld. De provincies zijn bevoegd om een vertegenwoordiging te openen in Brussel. De Europese regionale projecten zijn echter ontwikkeld voor de acht ontwikkelingsregio's terwijl deze regio's geen wettelijke bevoegdheden hebben om bijvoorbeeld een internationale vertegenwoordiging te openen. Om toch toegang te krijgen tot financieringsprojecten, werken de vertegenwoordigingen van de provincies nu samen met de ontwikkelingsregio's[150]. De belangrijkste instelling die zich inzet voor Roemeense decentrale overheden is het in 2004 opgerichte Bureau van de UNCJR. Het hoofddoel van deze vertegenwoordiging is het lobbyen voor bepaalde regelgeving en structuurfondsprojecten, vertegenwoordigen van de belangen van de provincies in het CvdR, Commissie en EP en het doorspelen van informatie[151]. Daarnaast zijn er provincies die hun eigen vertegenwoordiging hebben geopend.[152]

Concluderend is in Roemenië sinds halverwege de jaren negentig een proces van decentralisatie op gang gekomen door interne politieke veranderingen en de conditionaliteitseisen van de EU. De EU eiste een regionaal niveau. Roemenië heeft dit niveau naar eigen inzicht ontwikkeld waardoor het nauwelijks bevoegdheden heeft afgestaan aan deze regio's. Het karakter van Roemenië is dus nog steeds centralistisch. Desondanks hebben de decentrale overheden de mogelijkheid gekregen om via UNCJR in direct contact te staan met Brussel en kennis te nemen van ideeën uit andere lidstaten. Dit proces lijkt nog steeds in ontwikkeling.

---

[148] Tot de negentiende eeuw was het gebied van Roemenië verdeeld in de regio's Moldavië, Wallachia en Transylvanië; bron: A.M. Dobre, 'Europeanization and new patterns of Multi-level Governance in Romania', *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 10, No. 1, March 2010, p. 60.
[149] Dobre, 'Europeanization and new patterns of Multi-level Governance in Romania', pp. 60, 66-68; interview A3.
[150] Interview A3.
[151] Interview A3.
[152] A. Vass, 'Lobbying Opportunities, Confusions and Misrepresentations in the European Union', in: *Romanian Journal of European Affairs*, Vol. 8, No. 2, 2008, pp. 80-81.

CONCLUSIE EN BESCHOUWING

In de inleiding is Zielonka aangehaald. Volgens hem wordt de EU uitbreiding in oostelijke richting te vaak gezien als een routinaire institutionele operatie die niets zal veranderen aan de manier van Europese integratie, terwijl de laatste uitbreidingsgolf van de EU voor drastische en onomkeerbare veranderingen heeft gezorgd in de aard van de Unie. [153] De aard van de Unie is sinds deze uitbreiding inderdaad veranderd door aan de ene kant een toenemende mate van euroscepticisme en aan de andere kant een steeds verdergaande integratie. De verscheidenheid aan staatssystemen is sinds de uitbereiding toegenomen. Dit pleit voor MLG aangezien pluriformiteit van staatsvormen beter tot zijn recht kan komen in een rizomatisch samenwerkingsverband. Elke staat kan tot op zekere hoogte zelf de mate van MLG bepalen.

De nationale staat zal nooit verdwijnen in de EU besluitvorming, zoals het idee van 'Europe of the Regions' voorschreef. Ook de Commissie besefte begin deze eeuw dat het opleggen van een bepaald staatssysteem in de Midden- en Oost Europese landen geen juiste vorm van beleidsvoering was. Toch wil de Commissie decentrale overheden wel betrekken bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid omdat dit niveau een belangrijke laag is in de sociale en economische ontwikkeling van de Unie. Op dit niveau kunnen bijvoorbeeld regionale verschillen worden verkleind en de EU burgers (nationale burgers, minderheden en statenlozen) betrokken worden bij het beleid van de EU. Na een periode van actief handelen van bovenaf probeert de Commissie sindsdien decentralisatie te bereiken door een *bottom-up* proces op gang te brengen waarbij men per lidstaat streeft naar een zo effectief mogelijk beleid. Via het conditionaliteitsprincipe eist de Commissie nog wel steeds dat toekomstige lidstaten decentrale bestuursniveaus ontwikkelen, maar het land wordt verder vrijgelaten bij de invulling van deze niveaus. Vervolgens biedt de EU decentrale overheden van lidstaten de mogelijkheid om een vertegenwoordiging in Brussel te openen, lid te worden van koepelorganisaties en afgevaardigden te leveren voor het CvdR. Naast de acties van de EU is dit proces ook op gang gekomen door andere mondiale ontwikkelingen. In de Midden- en Oost Europese landen is de decentralisatie vooral gestimuleerd door de beëindiging van dictatoriale regimes, de opleving van lokale identiteiten en culturen en de economische crisis. In de casuslanden, Polen, Slowakije en Roemenië, ontstaat na de val van het communisme een hang naar het Westen en het lidmaatschap van de EU en een afkeer van het oude centralistisch bestuurssysteem. Het proces van decentralisatie neemt in deze periode zijn aanvang.

---

[153] Zielonka, *Europe as Empire,* p. 2.

Daarnaast kunnen door de val van het communisme regionale culturen weer opleven. De EU kan deze verlangens niet steunen maar regionale culturen zijn via de structuurfondsen wel degelijk nieuw leven in geblazen. De economische crisis heeft ten slotte tot gevolg gehad dat met name in Slowakije gekeken wordt hoe men kan bezuinigen. Eén van de opties die op dit moment besproken wordt, is een verdergaande decentralisatie.

Uit dit onderzoek, dat is gebaseerd op de ontwikkelingen in een beperkt aantal landen, is gebleken dat de ontwikkeling van MLG nog volop in gang is en zeker niet voor elk land hetzelfde zal uitpakken. De hypothese van M. Keating en L. Hooghe die stelt dat MLG zou zijn afgenomen sinds de uitbreiding van de EU met Midden- en Oost Europese lidstaten, wordt hiermee ontkracht. In het beleid van de EU is MLG, ondanks aanpassingen, niet drastisch afgenomen en in de nieuwe lidstaten heeft men een zekere mate van MLG overgenomen. Een verklaring voor de grote verschillen van MLG tussen landen kan in de eerste plaats gevonden worden in het soort staatssysteem. In federale staten is MLG in sterkere mate aanwezig dan in unitaire staten. Een andere verklaring zou gevonden kunnen worden in de mate van homogeniteit van de bevolking van de staten. Polen is een relatief homogene staat. De minderheden die in Polen wonen, streven bovendien niet naar meer territoriale autonomie. De Poolse staat ziet het afstaan van autonomie aan decentrale overheden of aan de EU daarom minder als een bedreiging voor de nationale eenheid. Slowakije en Roemenië hebben, in tegenstelling tot Polen, een grote groep etnische minderheden die streven naar meer rechten en in Roemenië zelfs naar meer territoriale autonomie. De nationale staten zien deze groepen minderheden als een bedreiging voor de eenheid binnen het land. Om deze reden houden deze landen waarschijnlijk zoveel mogelijk macht op het centrale niveau. In West Europa zijn echter voorbeelden te vinden waar etnische minderheden uiteindelijk toch meer territoriale autonomie hebben verworven.

Door de grote verschillen tussen de landen onderling die uit dit onderzoek zijn gebleken, is het moeilijk nu een definitieve conclusie te trekken die voor de hele EU geldt. Globaal ziet het er nu uit alsof de EU via een *bottom-up* aanpak op verschillende manieren meer invloed aan de regio's probeert te geven, maar intussen zelf ook meer macht naar Brussel toe trekt ten koste van de nationale overheden. De regio's kunnen lobbyen en proberen invloed uit te oefenen, maar uiteindelijk beslist de EU. De Raad, en dus de regeringsleiders, neemt over het algemeen nog steeds de eindbeslissing maar uit de *principal-agent* theorie en het analytisch raamwerk blijkt dat lidstaten soms dienen in te stemmen met beleid waar zij niet volledig achter staan. Dit lijkt op het aloude principe van verdeel en heers.

Hoe de uitkomst zal zijn van de huidige ontwikkelingen met het euroscepticisme en de economische crisis is nu nog niet te voorspellen. De EU krijgt geleidelijk meer macht en we groeien langzaam naar een Europese Politieke Unie met minder invloed van nationale overheden en in de regio's meer zelfbestuur. Een Europese identiteit zou een bijdrage kunnen leveren aan de verdere ontwikkeling van MLG. Wanneer burgers zich verbonden voelen met de EU, zullen zij eerder proberen actief op te treden in het EU besluitvormingsproces. Bovendien kan het verlangen voor meer territoriale autonomie van etnische minderheden verzwakken wanneer zij zich verbonden voelen met de EU. Of een Europese identiteit daadwerkelijk MLG kan stimuleren, dient nader onderzocht te worden. Bovendien is het interessant om te onderzoeken hoe de aanpak van de EU is in de huidige kandidaat-lidstaten.

BIBLIOGRAFIE

LITERATUUR

AER Conference, '*Cohesion in Europe: Regions take up the Challenge. Towards a visionary and innovative regional policy for all Europeans*', 7 december 2010, Hotel Le Plaza, Brussel.

Anagnostou, D. and A. Triandafyllidou, 'European Integration, Regional Change and Etnic Minority Mobilisation, an introduction', in: *Romanian Journal of Political Science*, Vol. 7, No. 1, 2007, pp. 101-126.

Anderson, C.D., 'Economic Voting and Multilevel Governance: A Comparative Individual – Level Analysis', in: *American Journal of Political Science*, Vol. 50, No. 2, April 2006, pp. 449-463.

Bachtler, J. and I. McMaster, 'EU Cohesion Policy and the Role of the Regions: Investigating the Influence of Structural Funds in the New Member States', in: *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 26, 2008, pp. 398-427.

Bachtler, J. and C. Mendez, ' Who Governance EU Cohesion Policy? Deconstructing the Reforms of the Structural Funds', in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45, No. 3, pp. 535-564.

Bod, R., *De vergeten wetenschappen, Een geschiedenis van de humaniora*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 2010.

Boink, J.C.C., e.a., *Slovakia and the European Union, A single-country study of Slovakia's position in the EU*, CoRo Studies III, Amsterdam: University of Amsterdam, 2010.

Boink, J.C.C., *Flevoland 2020 Strategie, Naar een effectievere Europa Strategie voor de Provincie Flevoland* (stageonderzoek), december 2010.

Brusis, M., 'The European Union and Interethnic Power-sharing Arrangements in Accession Countries', in: *Centre for Applies Policy Research*, University of Munich, Germany, Issue 1, 2003, pp. 1-19.

Bruszt, L., 'Multi-level Governance – the Eastern Versions: Emerging Patterns of Regional Developmental Governance in the New Member States', in: *Regional and Federal Studies*, Vol. 18, No. 5, October 2008, pp. 607-627.

Comité van de Regio's, *Study on the Division of Powers between the European Union, the Member States, and Regional and Local Authorities*, (study No. 978-92-895-0449-2), Florance: European University Institute, 2009.

Delors, *La reconversion des régions industrielles: rencontre des 60 régions éligibles à l'objectif 2 des fonds structurels*, speech gepubliceerd in CEC, Brussel, 8 juli 1991.

Dobre, A.M., 'Europeanization and New Patterns of Multi-level Governance in Romania', *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 10, No. 1, March 2010, pp. 59-70.

Elias, A., 'Introduction: Whatever Happened to the Europe of the Regions?', in: *Regional and Federal Studies*, Vol. 18, No. 05, October 2008, pp. 483-492.

Europese Commissie, *Investigating in Europe's Future, Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, November 2010.

Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie Europa 2020, Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei*, COM(2010) 2020 definitief, Brussel 03 maart 2010.

Europese Commissie, 'Programme of the Commission for 1988: Statement by Jacques Delors to the European Parliament', in: *Bulletin of the EC*, supp. Jan 1988.

Europese Commissie, *Sixth Periodic Report on the Social and Economic situation and Development of the Regions of the EU*, Brussels 1999.

Eurostat, *Regions in the European Union, Nomenclature of Territorial units for Statistics, NUTS 2006/EU-27*, Eurostat Methodologies and working papers ISSN 19977-0375, Luxemburg 2007.

Ferry, M. and I. McMaster, 'Implementing Structural Funds in Polish and Czech Regions: Convergence, Variation, empowerment?', in: *Regional and Federal Studies*, Vol. 15, No. 1, 2005, pp. 19-39.

Hessel, B., 'Professioneel Decentraal Beleid door beleidsmatig Europabewustzijn, Een bijdrage aan de discussie over vergroting van het Europabewustzijn bij decentrale overheden', *Beleidsnotie*, oktober 2010.

Hooghe, L. and G. Marks, 'Europe with the Regions: Channels of Regional Representation in the EU', in: *Pubius*, Vol. 26, No. 1, winter 1995, pp. 1-20.

Hooghe, L. and G. Marks, *Multilevel Governance and the EU Integration*, Lanham: Rowman & Littlefield 2001.

Hooghe, L., G. Marks and A.J. Schakel, *The Rise of Regional Authority, A Comparative Study of 42 Democracies (1950-2006)*, London: Roughtledge, 2010.

Hooghe, L., *Cohesion Policy and European Integration, Building Multi-level Governance*, Oxford: Oxford University Press 1996.

Hughes, J., G. Sasse and C. Gordon, 'Conditionality and Compliance in the EU's Eastward Enlargement: Regional Policy and the Reform of Sub-national Government', in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 42, No. 3, pp. 523-551.

Ismeri Europa and Applica, *Distribution of Competences in Relation to Regional Development Policies in the Member States of the European Union,* final report to the European Commission under contract No. 2008.CE.16.0.AT.040/2008.ce.16.cat.014, 2010.

John, P., 'The Europeanisation of Sub-national Governance', in: *Urban Studies*, Vol. 37, No. 05, pp. 877-894.

Jordan, A., 'The European Union: An Evolving System of Multi-level Governance...or Government?', in: *Policy and Politics*, Vol. 29, No. 2, 2001, pp. 193-208.

Keating, M. and L.Hooghe, 'Bypassing the nation-state? Regions and the EU policy process', in: J. Richardson (ed.), *European Union Power an Policy Making*, London: Routlegde 3e ed. 2006, pp. 239-255.

Marks, G. and L. Hooghe, 'Contrasting Visions of Multi-level Governance', in: I. Bache and M. Flinders, *Multilevel Governance'*, Oxford: Oxford University Press, 2004, pp. 15-30.

Moore, C., 'A Europe of the Regions vs. the Regions in Europe: Reflections on Regional Engagement in Brussels', in: *Regional & Federal Studies*, Vol. 18, 2008, pp. 517-535.

Ram, M.H., 'Democratization through European Integration: The case of minority rights in the Czech Republic and Romania', in: *Studies in Comparative International Development*, Vol. 38, No. 2, 2003, pp. 28-56.

Reijnen, C.W.C., 'Hoorcollege Internationale betrekkingen en de EU', 11, 18 september 2009.

Schendelen, R. van, *More Machiavelli in Brussels, The Art of Lobbying in the EU',* 3th ed., Amsterdam: Amsterdam University Press 2010.

Scherpereel, J.A., 'EU Cohesion Policy and the Europeanization of Central and East European Regions', in: *Regional and Federal Studies*, Vol. 20, No. 1, pp. 45-62.

Sedelmeier, U., 'Eastern Enlargement, Towards a European EU?', in: H. Wallace, W. Wallace and M. Pollack, *Policy-Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 5th ed. 2005, pp. 401-428.

Tatham, M., 'Going Solo: Direct Regional Representation in the European Union', in: *Regional & Federal Studies*, Vol. 18, No. 5 2008, pp. 493-515.

Vass, A., 'Lobbying Opportunities, Confusions and Misrepresentations in the European Union', in: *Romanian Journal of European Affairs*, Vol. 8, No. 2, 2008, pp. 80-81.

Wageningen, A.C. van, 'Hoorcollege de macht van het recht, nieuwe bevoegdheden II', 9 november 2009.

Yoder, J.A., 'Leading the Way to Regionalization in Post-Communist Europe: An Examination of the Process and Outcomes of Regional Reform in Poland', in: *East European Politics and Societies*, Vol. 21, No. 3, 2007, pp. 424-446.

Zielonka, J., *Europe as Empire, the Nature of the Enlarged European Union*, Oxford: Oxford University Press 2006.

WEBSITES

AER, *About AER*, geraadpleegd 04 januari 2011, via: http://www.aer.eu/about-aer/vocation.html.

Barg, B. van den, 'Commissie presenteert voorstellen voor toekomst van het cohesiebeleid na 2013', in: *Europese Ster*, No. 595, 15 november 2010, geraadpleegd 16 april 2011, via: http://www.europesester.eu/.

CEMR, *Introducing CEMR*, geraadpleegd 04 januari 2011, via: http://www.ccre.org/presentation_en.htm.

CLRAE, *The Congress of Local and Regional Authorities, the guarantor of local and regional democracy in Europe*, geraadpleegd 04 januari 2011, via: http://www.coe.int/t/congress/presentation/default_en.asp?mytabsmenu=1.

Europa, *Instellingen en andere organen, Comité van de Regio's*, geraadpleegd 07 januari 2011, via: http://europa.eu/institutions/consultative/cor/index_nl.htm.Kenniscentrum Europa, *Samenvatting EU wetgeving, Open coördinatiemethode*, geraadpleegd 10 maart 2011, via: http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/open_method_coordination_nl.htm.

EuropaDecentraal, *Europabewust, Belangenbehartiging*, geraadpleegd 15 november 2010, via: http://www.europadecentraal.nl/menu/393/Belangenbehartiging.html.

Eurostat, *NUTS, Nomenclature of Territorial Units for Statistics, Introduction,* geraadpleegd 28 maart 2011, via: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction.

HNP, *Comité van de Regio's*, geraadpleegd 04 januari 2011, via: http://www.nl-prov.eu/nl-prov/hnpewcm.nsf/_/5C28E063E933B949C12575A7003E2AE3?opendocument.

The Brussels-Europe Liaison Office, *Local and Regional representations: a recent development*, geraadpleegd 07 januari 2011, via: http://www.blbe.be/default.asp?V_DOC_ID=1867.

Nitriansky Samosprávny Kraj, '*House of the Slovak Regions'*, geraadpleegd 02 mei 2011, via: http://www.unsk.sk/showdoc.do?docid=2214.

BIJLAGE I: INDELING NUTS REGIO'S

Table 1: Correspondence between the NUTS levels and the national administrative units (2007)

	NUTS 1		NUTS 2		NUTS 3		LAU 1		LAU 2	
BE	Gewesten / Régions	3	Provincies / Provinces	11	Arrondissementen / Arrondissements	44	-		Gemeenten / Communes	589
BG	Rajoni	2	Rajoni za planirane	6	Oblasti	28	Obshtini	264	Naseleni mesta	5 329
CZ	Území	1	Oblasti	8	Kraje	14	Okresy	77	Obce	6 249
DK	-	1	Regioner	5	Landsdeler	11	Kommuner	99	Sogne	2 148
DE	Länder	16	Regierungsbezirke	39	Kreise	429	Verwaltungsgemeinschaften	1 457	Gemeinden	12 379
EE	-	1	-	1	Groups of Maakond	5	Maakond	15	Vald, linn	227
IE	-	1	Regions	2	Regional Authority Regions	8	Counties, Cities	34	Electoral Districts	3 441
GR	Groups of development regions	4	Periferies	13	Nomoi	51	Demoi, Koinotites	1 034	Demotiko diamerisma, Koinotiko diamerisma	6 130
ES	Agrupacion de comunidades Autonomas	7	Comunidades y ciudades Autonomas	19	Provincias + islas + Ceuta, Melilla	59	-		Municipios	8 111
FR	Z.E.A.T + DOM	9	Régions + DOM	26	Départements + DOM	100	Cantons de rattachement	3 787	Communes	36 683
IT	Gruppi di regioni	5	Regioni	21	Provincie	107	-		Comuni	8 101
CY	-	1	-	1	-	1	Eparchies	6	Dimoi, koinotites	613
LV	-	1	-	1	Reģioni	6	Rajoni, republikas pilsētas	33	Pilsētas, novadi, pagasti	527
LT	-	1	-	1	Apskritys	10	Savivaldybės	60	Seniūnijos	518
LU	-	1	-	1	-	1	Cantons	13	Communes	116
HU	Statisztikai nagyrégiók	3	Tervezési-statisztikai régiók	7	Megyék + Budapest	20	Statisztikai kistérségek	168	Települések	3 152
MT	-	1	-	1	Gzejjer	2	Distretti	6	Kunsilli	68
NL	Landsdelen	4	Provincies	12	COROP regio's	40	-		Gemeenten	443
AT	Gruppen von Bundesländern	3	Bundesländer	9	Gruppen von politischen Bezirken	35	-		Gemeinden	2 357
PL	Regiony	6	Województwa	16	Podregiony	66	Powiaty i miasta na prawach powiatu	379	Gminy	2 478
PT	Continente + Regioes autonomas	3	Comissaoes de Coordenaçao regional + Regioes autonomas	7	Grupos de Concelhos	30	Concelhos – Municípios	308	Freguesias	4 260
RO	Macroregiuni	4	Regiuni	8	Judet + Bucuresti	42	-		Comuni + Municipiu + Orase	3 174
SI	-	1	Kohezijske regije	2	Statistične regije	12	Upravne enote	58	Občine	210
SK	-	1	Oblasti	4	Kraje	8	Okresy	79	Obce	2 928

	NUTS 1		NUTS 2		NUTS 3		LAU 1		LAU 2	
FI	Manner-Suomi, Ahvenananmaa / Fasta Finland, Åland	2	Suuralueet / Storområden	5	Maakunnat / Landskap	20	Seutukunnat / Ekonomiska regioner	77	Kunnat / Kommuner	416
SE	Grupper av riksområden	3	Riksområden	8	Län	21	-		Kommuner	290
UK:	Government Office Regions; Country	12	Counties (some grouped); Inner and Outer London; Groups of unitary authorities	37	Upper tier authorities or groups of lower tier authorities (unitary authorities or districts)	133	Lower tier authorities (districts) or individual unitary authorities; Individual unitary authorities or LECs (or parts thereof); Districts	443	Wards (or parts thereof)	10 664
EU-25	-	91	-	257	-	1233		8 134		113 098
EU-27		**97**		**271**		**1303**		**8 398**		**121 601**

Abbreviations

DOM Département d'outre-Mer (French department beyond the seas)

Z.E.A.T. Zone économique d'aménagement du territoire (France)

COROP Coördinatie Commissie Regionaal Onderzoeksprogramma (this commission delineated the Dutch COROP-regions in 1970)

LEC Local Enterprise Company (Scotland)

GOR Government Office Region (England)

EEA European Economic Area