

## Samenvatting

Brussel is de internationale hoofdstad geworden voor regionaal en lokaal lobbyen. De oprichting van een vertegenwoordiging in de EU te Brussel is voor de regio's van de EU-lidstaten de norm geworden (en in mindere mate ook voor lokale overheden). Het werktein van die vertegenwoordigingen vertoont een specifiek profiel dat hen gedeeltelijk onderscheidt van de klassieke belangen- en lobbygroepen. Ze werden opgericht vanuit heel verschillende motivaties, zoals het zoeken van fondsen, het spelen van een politieke rol op het niveau van de EU, of het in kaart brengen van hun regio en aansluiten bij netwerken en een supranationale gemeenschap in de nabijheid van de EU-instellingen. De doelstellingen en werktein van de regionale kantoren vallen steeds meer samen: op dit moment houden ze zich vooral bezig met het verzamelen van informatie, netwerking, lobbying, contacten leggen en onderhandelen voor hun regio. Regio's met wetgevende bevoegdheden willen vooral de EU-beleidsvorming beïnvloeden; door hun bevoorrechte toegang tot de Raad krijgen ze van de Europese Gemeenschap ook de kans dit effectief te doen. Door hun ruime takenpakket zijn de regionale kantoren relevant en nuttig voor de thuisregio en zullen ze waarschijnlijk een blijvende aanwezigheid zijn in Brussel.

## Auteurs

**Michel Huysseune**, Ph.D., is hoogleraar Politieke Wetenschappen aan het Vesalius College (Brussel) en een senior onderzoeker aan het Centrum voor Politieke Wetenschappen van de Vrije Universiteit Brussel (VUB - Brussel). Hij is vooral geïnteresseerd in de constructie van politieke ideologieën en van het nationalisme in het bijzonder, en in de relatie tussen regionalisme, nationalisme en de oprichting van de Europese Unie. Hij is de auteur van *Modernity and Secession. The Social Sciences and the Political Discourse of the Lega Nord in Italy*, Oxford, Berg-hahn, 2006.

**Theo Jans** is hoogleraar Politieke Wetenschappen aan de VUB en senior fellow van het Instituut voor Europese Studies. Samen met Kris Deschouwer is hij de samensteller van *Politics Beyond the State. Actors and Policies in Complex Institutional Settings*, Brussels, VUBPress, 2007.

## Michel Huysseune en Theo Jans Brussel als hoofdstad van een Europa van de regio's?

### Regionale vertegenwoordigingen als Europese beleidsactoren <sup>1</sup>

Vertaling : Els Vandepierre

Regionale vertegenwoordigingen zijn opvallend aanwezig in Brussel en worden erkend als partners binnen de Europese beleidsgemeenschap. Het vernieuwende karakter van de internationale vertegenwoordiging van subnationale overheden heeft heel wat academische aandacht gekregen. (Zie bijvoorbeeld Badiello 1998; 2000; Goergen 2004; Heichlinger 1999; Huysseune & Jans 2005; Jeffery 1996; Marks et al. 2002; Nielsen & Salk 1998; Smets 1998). In april 2007 waren 165 regio's, 17 lokale of subregionale overheden, 26 netwerken van lokale en regionale overheden en 18 andere entiteiten (hoofdzakelijk vertegenwoordigingen van private actoren van een regio) officieel erkend door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest – in totaal zijn er dus 226 officieel erkende kantoren. Dit cijfer omvat slechts een deel van de in Brussel aanwezige kantoren, aangezien een aantal ervan (nog) niet officieel werd erkend door het gewest.

Ongeacht hun juiste aantal is het duidelijk dat voor de Europese regio's een vertegenwoordiging in Brussel de norm is geworden. Vertegenwoordigingen van EU-lidstaten (en soms ook van niet-lidstaten) vormen een belangrijke categorie van actoren in de supranationale beleidsgemeenschap die in Brussel is gevestigd. Brussel is de internationale hoofdstad voor regionaal en lokaal lobbyen geworden. Dit roept de vraag op waarom die regionale vertegenwoordigingen, sommige met aanzienlijke middelen, werden opgericht terwijl hun formele erkenning door en toegang tot de Europese instellingen beperkt zijn. Marks (en collega's) parafaserend willen de auteurs van dit artikel verduidelijken 'wat die subnationale vertegenwoordigingen denken te bereiken in Brussel en waarom?'. Ze zullen dit doen door de oorsprong, kenmerken en werkwijze van de regionale vertegenwoordigingen in Brussel te analyseren.

<sup>1</sup> De auteurs danken Geert de Proost van de Vertegenwoordiging van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in de Europese Unie en Karin Impens van het Verbindingsbureau Brussel-Europa voor hun waardevolle informatie en hun commentaren op de eerste versie van deze tekst.

## Contacts :

Michel Huysseune : [mjhuysse@vub.ac.be](mailto:mjhuysse@vub.ac.be),  
++ 32 (0)2/629 30 96, ++ 32 (0)473/25 01 24

Theo Jans : [Theo.Jans@vub.ac.be](mailto:Theo.Jans@vub.ac.be),  
++ 32 (0)2/629 36 23, ++ 32 (0)499/31 86 84

Michel Hubert (hoofdred.) : [hubert@fusl.ac.be](mailto:hubert@fusl.ac.be)  
++ 32 (0)2/211 78 53, ++ 32 (0)485/41 67 64



Deze bijdrage is gebaseerd op een onderzoeksproject over regionale kantoren, uitgevoerd in opdracht van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Verbindingsbureau Brussel-Europa (Brussels-Europe Liaison Office of BELO) door het Departement Politieke Wetenschappen en het Instituut voor Europese Studies van de Vrije Universiteit Brussel. Het onderzoek liep van mei 2004 tot februari 2005 en omvatte een enquête, uitgevoerd in juni 2004<sup>2</sup> (een geschreven vragenlijst werd voorgelegd aan alle lokale en regionale vertegenwoordigingen die op dat moment in Brussel waren gevestigd), en interviews met ambtenaren van vertegenwoordigingen en coördinatoren van regionale netwerken. Waar mogelijk werd meer recente informatie gebruikt om de bijdrage te actualiseren.

### Geschiedenis

De eerste vertegenwoordigingen van subnationale overheden in Brussel dateren uit het midden van de jaren tachtig van de vorige eeuw – met als beginpunt de opening van het kantoor van Birmingham in 1984. De eerste regionale en lokale overheden die zich in Brussel vestigden, kwamen vooral uit Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. In het geval van het Verenigd Koninkrijk kwamen lokale overheden, steden of counties met weinig bevoegdheden en middelen in Brussel financiële steun zoeken (Jeffery 1996). De oprichting van Britse vertegenwoordigingen – afkomstig uit een land met een sterk op lobbyen gerichte politieke cultuur – maakte deel uit van een bredere trend bij belangenorganisaties die door hun aanwezigheid in Brussel banden wilden ontwikkelen met de Europese Unie (Streeck & Schmitter 1991). De Duitse regio's anderzijds wilden in Brussel vertegenwoordigd zijn als antwoord op de groeiende impact van de Europese regelgeving op hun binnenlandse macht. Een informele collectieve vertegenwoordiging van de Duitse Länder, de Beobachter der Länder bei der EU, was al sinds 1957 gevestigd in Brussel en werd in 1988 officieel erkend (Börzel 2002, p. 61). Sinds de tweede helft van de jaren tachtig van de vorige eeuw echter gingen individuele Länder kantoren oprichten in Brussel, die door het Duitse Federale Parlement in 1992 officieel werden erkend (Börzel 2002, p. 77).

In die landen waar regionale overheden wetgevende bevoegdheden hadden, was de toenemende invloed van EU-beleidsbeslissingen op subnationale overheden en hun werking een belangrijke stimulans om in Brussel aanwezig te zijn (Badiello 2000). Door de Europese Akte (Single European Act (SEA) in 1987) werd regionaal beleid een EU-prerogatief, terwijl die akte ook de EU-bevoegdheid uitbreidde over beleidsdomeinen die in sommige lidstaten onder de bevoegdheid vielen van lokale en/of regionale overheden, zoals leefmilieu, sociaal beleid, onderzoek en ontwikkeling, en industrie. Daarbij kwam dat de hervormingen en uitbreiding van de structuurfondsen (Delors II-verslag in 1988) een aantal regio's naar Brussel lokten (Catalonië, Baskenland, Bretagne en Wales) om invloed uit te oefenen op de verdeling van de fondsen (Schmitter 1996, p. 138; Panebianco 2000, p. 61). Het Verdrag van

<sup>2</sup> 123 vertegenwoordigingen namen deel aan het onderzoek, dit is 52,6 procent van het aantal vertegenwoordigingen dat werd gecontacteerd (234). De respondenten bieden echter een representatief beeld van alle gecontacteerde vertegenwoordigingen voor wat betreft drie relevante gebieden: bureaus van regio's met wetgevende bevoegdheden, bureaus van regio's uit de nieuwe lidstaten en van gebieden die aanspraak maken op Doelstelling 1-fondsen (Huysseune & Jans 2005).

Maastricht (1992) bekrachtigde de regionale dimensie in het Europese integratieproces door het principe van de subsidiariteit te introduceren, door te zorgen voor verdere toenames van structurele uitgaven en de oprichting van het Cohesiefonds om de meest benadeelde regio's te ondersteunen, en door de oprichting van het Comité van de Regio's (in 1994). Het Verdrag voorzag ook de mogelijkheid dat gewest-ministers de lidstaat konden vertegenwoordigen in de Raad van Ministers. Die optie werd intussen door vier lidstaten gekozen: België, Duitsland, Oostenrijk en Spanje<sup>3</sup>. Vooral tussen 1992 en 1994 werden daarom heel wat regionale kantoren geopend in Brussel (Huysseune & Jans 2005).

Sindsdien is hun aantal alleen maar toegenomen. In het algemeen waren het de regionale overheden met grote bevoegdheden (Duitsland, Spanje, België en Oostenrijk, toen het lid werd van de EU) die zich als eerste in Brussel vestigden. Ze werden snel gevolgd door die van de andere lidstaten. Op dit moment zijn de meeste subnationale overheden van de vijftien 'oudste' lidstaten vertegenwoordigd in Brussel. Vertegenwoordigingen uit Luxemburg en uit sommige sterk gecentraliseerde lidstaten zoals Portugal (geen enkel kantoor), Ierland en Griekenland zijn nog schaars. Lokale overheden zijn zelden direct vertegenwoordigd: slechts een klein aantal hoofdsteden en grootsteden hebben hun eigen vertegenwoordiging. Organisaties als Eurocities echter voorzien een gemeenschappelijke vertegenwoordiging van steden in Brussel en sommige kantoren huisvesten ook vertegenwoordigers van lagere overheden.

De aantrekkingskracht van de EU strekt zich ook uit tot subnationale overheden van de nieuwe lidstaten. Vooral naar aanleiding van de toetreding van de tien nieuwe lidstaten in 2004, ontstonden in 2002 en 2003 heel wat vertegenwoordigingen van lokale en regionale overheden van de nieuwe lidstaten. De toevloed van die nieuwe vertegenwoordigingen is merkwaardig omdat in de meeste van die landen de ontwikkeling van een regionaal bestuur pas dateert van na het communisme en de regionale overheden zich nog in een proces van consolidatie bevinden. Hun aanwezigheid neemt niettemin toe. Vertegenwoordigingen uit Polen werden gevolgd door die van Slowakije, Tsjechië en Hongarije in het bijzonder. In sommige gevallen (Letland, Estland, Cyprus, Roemenië en Hongarije) zijn de meeste regio's en/of steden en gemeenten tot nu toe alleen nog vertegenwoordigd door een collectief lichaam. In sommige gevallen is zo'n vertegenwoordiging duidelijk een experiment. De eerste vertegenwoordigingen van nieuwe lidstaten (of andere staten) vervullen een pioniersrol die kan leiden tot de oprichting van kantoren van andere regio's of lokale overheden die nog niet vertegenwoordigd zijn. Sommige experimenten slagen niet: enkele vertegenwoordigingen uit 2004 bestaan al niet meer (de Roemeense provincie Teleorman, de Georgische onafhankelijke republiek Adjara). Niettegenstaande dit kunnen de voorbije jaren toch een algemene stabilisering van de aanwezigheid van kantoren van de nieuwe lidstaten vaststellen, evenals de komst van vertegenwoordigingen van kandidaat-lidstaten (Kroatië) of van landen die betrokken zijn bij het Europese Nabuurschapbeleid (European Neighbourhood Policy) (Oekraïne). Verte-

<sup>3</sup> Vertegenwoordigingen van de Schotse en Welshe regering nemen soms ook deel aan de vergaderingen van de Raad van Ministers, maar ze vergezellen slechts de vertegenwoordiging van de Britse regering en handelen dus niet als vertegenwoordigers van het Verenigd Koninkrijk.

genwoordigingen van Noorse lokale en regionale overheden en een collectieve vertegenwoordiging van de Zwitserse kantons zijn reeds stevig verankerd.

Het hierboven beschreven proces lijkt duidelijk aan te tonen dat er een trend bestaat naar een veralgemeende vertegenwoordiging in Brussel van regionale overheden van lidstaten (alsook de aanwezigheid van die van kandidaat-lidstaten of van potentiële kandidaat-lidstaten en van West-Europese niet-lidstaten), met een meer beperkte en/of indirecte vertegenwoordiging van lokale overheden. Het gaat vooral om publieke vertegenwoordigingen: in 2004 kwam slechts 13,8 procent van de respondenten uit publiek-private partnerschappen, al de andere kantoren waren exclusief publieke initiatieven (Huyseune & Jans 2005).

### **Waarom vestigden regionale vertegenwoordigingen zich in Brussel?**

Een belangrijke drijfveer van de eerste (Britse) vertegenwoordigingen was duidelijk om hun toegang tot EU-fondsen uit te bouwen en te vergroten. De groei van Europese structuurfondsen in de late jaren tachtig van de vorige eeuw en de ontwikkeling van financieringsmogelijkheden in andere beleidsdomeinen (zoals onderzoek, leefmilieu, transport, landbouw, et cetera) gingen gepaard met de groeiende aanwezigheid van regionale vertegenwoordigingen die deze fondsen wilden aanspreken. Hoewel vele kantoren naar Brussel kwamen om te profiteren van de aanwezige financiële middelen van de EU en om hun regio goed te positioneren voor toekomstige financieringen, relativeren vele kantoren vandaag financiering als belangrijkste motief voor hun aanwezigheid in Brussel. Regionale administraties die van de EU grote financiële steun krijgen, gaan hun gefinancierde projecten eerder leiden en sturen vanuit gespecialiseerde administraties in de thuisregio dan door hun vertegenwoordiging in Brussel. In feite sluiten de mandaten van vele kantoren een serieuze betrokkenheid in de structuurfondsen uit omdat de regionale overheden door de Europese regelgeving verplicht zijn om die programma's volledig te controleren. Crossregionale en/of op een netwerk gebaseerde financieringsmogelijkheden, die een volgehouden interactie vereisen met zowel de EU-instellingen als met andere regionale partners, blijven echter de aandacht trekken van de kantoren. Partners vinden en een rol spelen in de uitbouw van netwerken die tot een bepaalde vorm van Europese financiële steun kunnen leiden, zijn nog steeds een reden om vandaag in Brussel een kantoor voor de regio's te houden. Toegang tot EU-fondsen blijft belangrijk, maar de vertegenwoordigingen hebben de reden van hun aanwezigheid in Brussel aangepast en uitgebreid tot meer dan louter financiële belangen.

Naast de financieringsmogelijkheden lijken ook veranderingen in de institutionele structuur van de EU de opname van lokale (regionale) besturen in de EU-besluitvorming in te luiden. De oprichting van het Comité van de Regio's (COR), de opname van het subsidiariteitsprincipe in de Verdragen en de voorziening dat gewestministers de Raad van Ministers kunnen bijwonen, hebben de indruk gecreëerd dat de regio's een aanzienlijke rol kunnen spelen in de Europese besluitvorming en betekenden een bijkomende stimulans om een permanente vertegenwoordiging in Brussel te vestigen.

Meer nog dan de institutionele veranderingen heeft de uitbreiding van EU-bevoegdheden door opeenvolgende verdragswijzigingen in beleidsdomeinen die nauw aan-

sluiten bij de belangen van regionale en lokale besturen, een toenemende bewustheid doen ontstaan bij die regionale en lokale besturen dat de EU wel degelijk een rol speelt en een invloed kan hebben op hun werking. De schijnbare institutionele openheid van de EU (zoals het COR, het subsidiariteitsprincipe) gecombineerd met de zich uitbreidende reikwijdte van haar beleidsactiviteiten, heeft veel regio's gestimuleerd om een permanente vertegenwoordiging in Brussel te vestigen. Regio's met aanzienlijke autonomie en wetgevende bevoegdheden (zoals de Duitse Länder en de Spaanse regio's) kwamen aanvankelijk naar Brussel om hun autonomie te bekrachtigen en om elke inperking van hun regionale bevoegdheden door het door de Raad (en lidstaat) gesteunde EU-beleid af te weren. Andere regio's hadden weinig bevoegdheden te bewaken en wilden vooral het beleid van de EU beïnvloeden ten voordele van hun regio. Vele regio's en lokale besturen verhuisden naar Brussel om hun politieke macht in de nationale context te vergroten. De directe relaties en communicatiekanalen tussen de regionale overheden en de Europese Commissie bevorderden de knowhow, de informatie en de globale onderhandelingsposities van de regio's tegenover nationale overheden, die nu niet langer de contacten met de Europese instellingen monopoliseerden.

Het grote aantal regionale kantoren in Brussel kan ook gedeeltelijk worden uitgelegd door een natuurlijk overloopeffect. Het feit dat een of verschillende regio's van een land op succesvolle wijze een permanente vertegenwoordiging vestigen in Brussel, stimuleert of oefent druk uit op de nog niet vertegenwoordigde regio's om hun voorbeeld te volgen en een gelijkaardige vertegenwoordiging in te richten. Die dynamiek was vooral duidelijk tijdens de uitbreiding van de Unie in 2004, toen de aanwezigheid van een kantoor van een nieuwe lidstaat vlug werd gevolgd door de vertegenwoordigingen van andere regio's. Hun vestiging in Brussel en in de nabijheid van internationale organisaties, van een internationaal perslichaam en van andere vertegenwoordigingen kunnen het imago van een regio opkrikken en dus deel zijn van een ruimere marketing- en brandingstrategie.

Regionale vertegenwoordigingen kwamen dus voor heel verschillende redenen naar Brussel: het zoeken van financieringsmiddelen, de mogelijkheid om regionale belangen te bemiddelen, maar ook de groeiende druk om in Brussel aanwezig te zijn om de regionale bevoegdheden in het thuisland uit te breiden of te behouden. Hoewel de regionale vertegenwoordigingen naar Brussel kwamen omwille van een heel scala aan mogelijkheden, heeft de ervaring hen intussen geleerd dat ze hun oorspronkelijke ambities moesten herformuleren en zelfs inbinden. De Duitse regio's wilden aanvankelijk dat hun kantoren een belangrijke rol speelden in het Europa van de Regio's. Men had verwacht dat de regio's centrale en geïnstitutionaliseerde spelers zouden worden in de Europese besluitvorming. Die mogelijkheden zijn echter niet gerealiseerd en de regio's hebben hun ambities moeten inperken, ofschoon ze hun vertegenwoordiging nog steeds beschouwen als het equivalent van een ambassade en ze actiever dan andere lobbyen voor de uitbreiding van de invloed van de regionale overheden in Brussel. De Spaanse regio's hoopten aanvankelijk om hun vertegenwoordiging in te zetten in een strategie waarbij ze directe relaties met de EU zouden onderhouden en zo hun nationale regering konden passeren. Die strategie slaagde niet en ze moesten hun acties tegenover de Europese Unie hercentraliseren en een permanente samenwerking met de nationale regering uitbouwen. De Britse kantoren, die minder vanuit politieke doeleinden werden opgericht, moesten eveneens hun strategie aanpassen. Waar zij zich aanvankelijk vooral richtten op het ver-

werven van financiering, gingen zij zich over de jaren meer richten op het beleid. Een door financiering gestuurd beleid veranderde in het zoeken naar een door beleid gestuurde financiering, waarbij beleidsstandpunten belangrijker werden dan de exploitatie van financieringsmogelijkheden.

### **De hoofdfuncties van de regionale vertegenwoordigingen in Brussel**

Uit onze onderzoeksresultaten blijkt dat de belangrijkste functies van de vertegenwoordigingen kunnen worden samengevat in vier werkgebieden: informatiemanagement, netwerking, verbinding tussen lokale en regionale overheden en de EU, en het beïnvloeden van het EU-beleid. Een van de pijlers van hun werk betreft het verzamelen, verwerken en filteren van informatie over het EU-beleid en institutionele ontwikkelingen. De EU-instellingen produceren een reusachtige en overweldigende informatiestroom. De regionale kantoren onderzoeken de huidige en geplande maatregelen van de EU en stippen die zaken aan die relevant zijn voor de thuisregio. Om relevante dossiers doeltreffend te signaleren moeten ze de informatie zodanig verwerken en voorstellen dat de thuisregio zijn standpunt over de betreffende zaken kan bepalen. Het aftasten en uitzoeken van initiatieven in de Europese pijplijn met betrekking tot beleid en regelgeving is voor hen belangrijk omdat het de eerste stap betekent naar een mogelijke lobbystrategie. Als gevolg van het transparantiebeleid van de EU zijn heel wat beleidsdocumenten onmiddellijk toegankelijk via de Europese website. Toch heeft dit beleid de rol van de kantoren als informatiekanaal niet weggewerkt. Voor regionale overheden is de uitkijkpost in Brussel cruciaal omdat die hen toelaat om naast de officiële documenten, die beschikbaar zijn op de officiële websites, ook belangrijke niet-officiële informatie over een bepaald onderwerp te verwerven. Daarbij komt dat de kantoren de ontwikkelingen en de discussies van dichtbij kunnen volgen en nauwe banden ontwikkelen met EU-functionarissen en beleidsmensen. De onderwerpen of beleidsgebieden waarin die kantoren het meest geïnteresseerd zijn, weerspiegelen de bevoegdheden die typisch behoren tot de taak van lokale of regionale overheden: het regionale beleid, het sociale cohesiebeleid, onderzoeks- en ontwikkelingsbeleid, de landbouwpolitiek, het milieu-, transport-, industrie- en energiebeleid (Badiello 2000).

Informatie verzamelen is het uitgangspunt van de regionale vertegenwoordigingen, niet alleen om te kunnen interveniëren, maar ook om financieringsmogelijkheden op te sporen, deel te nemen aan transnationale netwerken en het EU-beleid te beïnvloeden. Tegelijkertijd echter spelen ze ook een belangrijke rol in het verschaffen van informatie aan de EU. Omdat hun eigen administratie soms beperkt is, zoeken EU-functionarissen zelf informatie en expertise en worden ze (als 'vertegenwoordigers van de burgers') beschouwd als een geldige en gegronde (publieke) bron van (regionale) informatie en gegevens. De vertegenwoordigingen zijn dus belangrijke partners voor functionarissen van de Europese Commissie, omdat ze hen in staat stellen programma's te ontwikkelen die tegemoetkomen aan de eigenlijke noden van het veld.

Voorts werken die vertegenwoordigingen ook als verbinding tussen de regio en de Europese Unie. Het belang dat in de literatuur wordt toegekend aan die taak van de regionale kantoren (Badiello 2000; CEEG 2002, p. 51; Jeffery 1996, pp. 196-197)

wordt door ons onderzoek bevestigd. Een verbinding creëren tussen de thuisregio en de EU-instellingen is een zeer belangrijke taak. Stafleden van de vertegenwoordigingen bezoeken hun eigen stad of regio vaak. Ze onderhouden nauwe contacten met ambtenaren in lokale en regionale overheden, maar ook met een aantal economische, sociale en politieke sleutelfiguren. Door een hele reeks middelen (website, nieuwsbrieven, ...) spelen ze informatie over de EU door naar hun eigen kiesdistrict. Ze zijn goedgeplaatst om personen uit de eigen regio te helpen bij EU-projecten of initiatieven: ze kunnen lokale expertise aanspreken om bij te dragen aan het EU-beleidsproces, ze kunnen assisteren in partner searches, of zelfs praktische informatie verschaffen over contactpersonen en procedures in de Europese Commissie. De kantoren kunnen ook dienen als contactpunt in Brussel voor beheerders, belangengroepen en zelfs individuele burgers uit het thuisdistrict. In feite ontvangen ze een groot aantal bezoekers uit de thuisregio, gemiddeld 635 per jaar per kantoor: dit komt omdat ze meer gericht zijn op de kiezers en gebruikersvriendelijker zijn dan andere instellingen in Brussel.

Regionale vertegenwoordigingen zijn ook erg betrokken bij netwerking en bij de ontwikkeling van banden met andere vertegenwoordigingen. Uit ons onderzoek blijkt dat ze netwerking bijna even belangrijk vinden als het verzamelen van informatie. Het belang dat ze toekennen aan netwerken weerspiegelt de waarde die de Europese Commissie toekent aan collectieve en transnationale vertegenwoordiging van bepaalde belangen (Mazey & Richardson 2001). De regio's in Europa waren reeds betrokken bij de uitbouw van zulke netwerken rond bepaalde belangen nog voor ze zich in Brussel lieten vertegenwoordigen. Door hun positie in Brussel echter zijn vertegenwoordigingen in staat een belangrijke rol te spelen in het behoud en de ontwikkeling van dergelijke beleidsnetwerken. Die netwerken delen een aantal eigenschappen met transnationale lobbies en private belangengroepen, maar zijn toch bescheidener in hun doelstellingen. Ze zijn meer gericht op de uitwisseling van informatie en de verspreiding van best practices, eerder dan op het uitoefenen van politieke druk. Naast zulke belangennetwerken ontwikkelen de regionale vertegenwoordigingen (en hun ondersteunende regionale administraties) ook specifieke transnationale partnerschappen met een beperkt aantal andere regio's en organisaties in Brussel. Zulke partnerschappen drukken vaak de strategische keuze van regionale administraties uit om internationale samenwerking te bevorderen. Soms kunnen zulke partnerschappen leiden tot de oprichting van een collectieve interregionale vertegenwoordiging in Brussel. Dit geldt bijvoorbeeld voor de regio's Wielkopolska (Polen), Aquitanië (Frankrijk), Emilia-Romagna (Italië) en Hessen (Duitsland): hoewel elke vertegenwoordiging haar eigen activiteiten ontwikkelt en over haar eigen kantoorruimte beschikt in het gebouw, weerspiegelt de gezamenlijke locatie een strategische keuze voor nauwe samenwerking en uitwisseling van informatie tussen die regio's. Het poolen van verschillende kantoren in een gemeenschappelijke locatie gebeurt met de komst van nieuwe vertegenwoordigingen in Brussel steeds vaker en laat toe dat de nieuwkomers zich vlugger kunnen integreren in de nieuwe beleidsomgeving.

Een vierde belangrijk werkdomein van de regionale vertegenwoordigingen betreft hun poging om EU-beleidslijnen te beïnvloeden. De meeste kantoren stellen dat ze het EU-beleidsproces willen beïnvloeden en daarvoor serieus lobbyen. Een belangrijk onderscheid moet hier worden gemaakt tussen de regio's met wetgevende bevoegdheden en de andere. De Belgische, Duitse, Oostenrijkse en Spaanse regio's

zijn op verschillende manieren formeel betrokken bij de werking van de Raad van Ministers en/of maken deel uit van nationale coördinatiesystemen om het nationale standpunt over bepaalde EU-aangelegenheden te bepalen. De sterke thuispositie van de regio's met wetgevende bevoegdheden wordt ook vertaald in de meer directe toegang tot de Raad van Ministers en de Europese Commissie. Voor vertegenwoordigingen zonder directe toegang tot de besluitvorming is het moeilijker om hun stem rechtstreeks op de onderhandelingstafel te laten horen. Ze moeten meer een toevlucht zoeken in op overtuiging gebaseerde lobbytactieken. De vertegenwoordigingen van regio's zonder wetgevende bevoegdheden handelen dus veel meer zoals andere belangenorganisaties en lobbies wanneer ze het beleid willen beïnvloeden. Ze dragen bij tot het beleidsproces door documenten met hun standpunten te produceren, ze streven ernaar coalities en netwerken te vormen betreffende bepaalde onderwerpen om hun geloofwaardigheid en invloed op de EU-beleidsmakers te vergroten, en ze nemen deel aan de ruime reeks overlegstructuren die worden georganiseerd door de Europese Commissie (EC) over belangrijke beleidskwesties (zoals expertgroepen, witte en groene boeken, enquêtes, panelgesprekken, openbare hoorzittingen, door de EC gesponsorde conferenties). De vertegenwoordigingen richten zich ook in toenemende mate op (nationale) leden van het Europese Parlement en nationale delegaties in het Europese Parlement om hun gelobby te steunen.

Het Comité van de Regio's (COR) biedt aan de regionale entiteiten een eigen institutioneel kader binnen de Europese Unie, maar de regionale kantoren zijn niet overtuigd van de invloed die het COR als adviserend lichaam uitoefent op het beleid. Ofschoon het COR zou moeten worden beschouwd als de natuurlijke spreekbuis van de lokale en regionale belangen binnen de Unie, beschouwen de regio's het als een weinig belangrijke gesprekspartner, die niet te veel aandacht krijgt als het aankomt op het beïnvloeden van het beleid. De COR wordt vaak gezien als een middel waarmee de vertegenwoordigde regio's de aandacht van EC-mandatarissen kunnen trekken of van de president van de Raad, eerder dan als een instelling die een beslissende invloed heeft op het uiteindelijke EU-beleid.

De vertegenwoordigingen van de Belgische gewesten en gemeenschappen onderscheiden zich doordat ze voordeel halen uit een dubbele betrokkenheid bij het beleidsproces. De gewesten/gemeenschappen zijn volledig verankerd in het nationale coördinatiesysteem om het Belgische standpunt in de Raad van Ministers te bepalen. Wanneer gewest- of gemeenschapsbelangen in de EU aan bod komen, kunnen gewestministers deel uitmaken van de Belgische delegatie of die zelfs leiden in de Raad van Ministers. Gewest- of gemeenschapsvertegenwoordigers maken ook deel uit van de Permanente Vertegenwoordiging van België (PERMREP/PR) in de EU. Het feit dat de gewest- of gemeenschapsvertegenwoordigers deel uitmaken van de Belgische Permanente Vertegenwoordiging houdt in dat die vertegenwoordigers de heel belangrijke voorbereidende vergaderingen van de Raad (Comité van Permanente Vertegenwoordigingen en de 160 werkgroepen van de Raad) kunnen bijwonen. De Belgische gewestvertegenwoordigingen nemen dus volledig deel aan het beleidsproces van de Raad, wat in aanzienlijke mate de nood verkleint om meer indirecte lobbystrategieën te ontwikkelen waartoe de andere vertegenwoordigingen veroordeeld zijn.



De centrale rol van de nationale Permanente Vertegenwoordiging van België in de EU-beleidsvorming heeft veel vertegenwoordigers ertoe aangezet om nauwere banden te ontwikkelen met hun respectievelijke nationale Permanente Vertegenwoordigers. Waar zij eerst door de permanente vertegenwoordigers werden gezien als rivalen, is dit nu veel minder het geval. Min of meer systematische vormen van informatie-uitwisseling, coördinatie en/of beleidsplanning werden in de loop van de laatste jaren ontwikkeld. Omdat coördinatie met de Permanente Vertegenwoordiging vaak collectief gebeurt, wordt de oprichting van regionale kantoornetwerken aangemoedigd. De oprichting en consolidatie van die akkoorden tussen regionale vertegenwoordigers en hun Permanente Vertegenwoordiging toont het verlangen aan van de vertegenwoordigers om hun invloed te vergroten daar waar die van belang is, namelijk aan de onderhandelingstafel van de Raad.

### **Brussel/ België en de regionale vertegenwoordigers**

In de hierboven beschreven ontwikkeling van de regionale vertegenwoordigers, heeft Brussel, als hoofdstad van Europa, ook een actieve rol gespeeld, als facilitator en als regionale overheid die zelf ook direct betrokken is bij de besluitvorming.

Als gastheer van de instellingen van de Europese Unie, heeft de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in 1991 het Verbindingsbureau Brussel-Europa (BELO) opgericht. De officiële doelstelling is "enerzijds het imago van Brussel als Europese hoofdstad en als zetel van de voornaamste Europese instellingen promoten en anderzijds de inwoners bewust maken van het belang van de Europese roeping van hun Gewest" (Verbindingsbureau Brussel-Europa 2007a). De opdracht van het bureau bestaat er onder andere in hulp te bieden aan individuen en organisaties die zich in Brussel vestigen in het kader van hun werk bij de Europese (of andere internationale) instellingen bij praktische en administratieve problemen. In die hoedanigheid heeft het Verbindingsbureau een belangrijke rol gespeeld in het bijstaan van de vertegenwoordigers in het bijzonder. Naast praktische hulp bij contacten met lokale administraties of dienstverlening heeft het BELO ook hulp verleend inzake het statuut van die vertegenwoordigers in Brussel. De regionale kantoren, zij het als private entiteiten of vertegenwoordigers van publieke overheden, hebben een onofficieel statuut en kunnen daarom worden geconfronteerd met vele complexe administratieve problemen in verband met hun vestiging. Om die problemen te vereenvoudigen heeft het Gewest het Regionaal Certificaat opgesteld in 1994 (Verbindingsbureau Brussel-Europa 2007b). Hoewel dit certificaat geen officiële status verschaft aan die kantoren, geeft het wel aan dat het betreffende kantoor wordt erkend als vertegenwoordiging van een subnationale overheid door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. In de praktijk helpt dit certificaat vertegenwoordigers om hun administratieve en logistieke problemen glad te strijken.

Het Brusselse Gewest, net als de andere Belgische gewesten en gemeenschappen, heeft zelf ook de nood gevoeld om een vertegenwoordiging af te vaardigen in de EU (Vertegenwoordiging van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in de EU, opgericht in 1994). Vertegenwoordigers van Belgische subnationale overheden verschillen van andere doordat ze fysiek geïntegreerd zijn in de Permanente Vertegenwoordiging van België. Als zodanig zijn ze erg gericht op de voorbereiding van de vergaderingen

van de Raad (waarin Belgische gewestministers participeren voor kwesties onder hun bevoegdheid).

Terwijl de vertegenwoordigingen van de Belgische gewesten en gemeenschappen samenwerken met andere vertegenwoordigingen en deelnemen aan de ontwikkeling van transnationale regionale netwerken, richten ze zich toch minder op lobbyen en regionale marketing. De Vlaamse Gemeenschap vond het daarom nodig om een aparte vertegenwoordiging, het Vlaams-Europees Verbindingsagentschap (Vleva), op te richten. Dit agentschap is georganiseerd als een publiek-private samenwerking: het bestuur bestaat uit vertegenwoordigers van de Vlaamse regering en van het maatschappelijke middenveld (met heel wat bedrijven onder de leden van het partnerschap). Het doel van Vleva is om Vlaanderen op een positievere manier in te voegen in de Europese besluitvorming en de Vlaamse belangen beter te verdedigen. (Vlaams-Europees Verbindingsagentschap 2007). Een bijkomende taak van het agentschap is om "het Vlaamse middenveld en de Vlaamse overheden (lokaal en regionaal) zo goed mogelijk te informeren over Europese dossiers en financieringsmogelijkheden" (ibid) Door de oprichting van dit agentschap kiest de Vlaamse Gemeenschap voor een strategie waarbij haar aanwezigheid in het Europese beleidsveld meer publieke zichtbaarheid krijgt zowel voor Vlaanderen, de bedrijfswereld en burgers, als voor andere Europese actoren in Brussel.

De Duitstalige gemeenschap (wiens vertegenwoordiging slechts onlangs werd geïntegreerd in de PR) heeft reeds langer een vertegenwoordiging in Brussel. In verhouding tot de kleinere schaal van de gemeenschap is haar interventie beperkter. Ze richt zich op netwerking met andere kantoren in Brussel, op het stimuleren van een bewustzijn over het gewest en ook op het bijstaan van burgers in zaken die met de EU te maken hebben. Omdat die vertegenwoordiging niet bezig is met lobbywerk, zijn de relaties met de EU-instellingen (behalve de COR) relatief minder belangrijk dan die met andere vertegenwoordigingen.

### Besluit

Brussel kan inderdaad worden beschouwd als wereldhoofdstad voor het lobbyen van lokale en regionale overheden. Door hun specifieke werking onderscheiden de regionale vertegenwoordigingen zich toch deels van de traditionele belangen- en lobbygroepen. De werking van de regionale vertegenwoordigingen in Brussel is ruimer en niet alleen gericht op direct lobbyen en belangenvertegenwoordiging. Regionale kantoren werden in Brussel opgericht voor uiteenlopende redenen. Sommige zochten vooral financiering, andere wilden vooral een aanzienlijke politieke rol spelen op EU-niveau en andere regio's wilden vooral een *pied-à-terre* om hun imago scherp te stellen en netwerken uit te bouwen, en een supranationale gemeenschap rond de EU-instellingen. Wat ook de aanvankelijke motieven waren om naar Brussel te komen, de vertegenwoordigingen hebben tegenwoordig een gelijkaardige werking en doelstellingen. Ze lijken op elkaar omdat ze alle een ruime reeks activiteiten willen combineren, ze willen alle informeren, netwerken, lobbyen, verbindingen leggen en hun regio promoten. De regio's met wetgevende bevoegdheden maken een aparte categorie uit die hoofdzakelijk gericht is op het beïnvloeden van de beleidslijnen. Hun bevoorrechte toegang tot de Raad en de Commissie staat hen toe dit

effectief te doen. Echter, de activiteiten van de vertegenwoordigingen van die regio's vallen ook samen met het werkterrein van de andere kantoren.

Het feit dat de regionale kantoren heel diverse functies vervullen, is een van de redenen waarom ze waarschijnlijk permanent aanwezig zullen zijn in Brussel. Hun aanwezigheid is niet afhankelijk van de beschikbaarheid van EU-fondsen of van de politieke invloed van het COR. Hun ruime opdracht maakt hen relevant en nuttig voor de thuisregio, zelfs als bepaalde beleidsveranderingen of het einde van financieringsmogelijkheden de regionale vertegenwoordigingen dwingen hun doel te herformuleren.

### Bibliografie

- Badiello L. (1998), 'Regional Offices in Brussels: Lobbying from the Inside', in: Paul-H. Claeys, C. Gobin, I. Smets en P. Winand (eds), *Lobbying, pluralisme et intégration européenne*, Bruxelles: Presses Interuniversitaires Européennes, pp. 328-344.
- Badiello L. (2000), 'Ruolo e funzionamento degli uffici regionali europei a Bruxelles', *Le istituzioni del federalismo. Regione e governo locale*, 1, pp. 89-119.
- Börzel T. A. (2002), *States and Regions in the European Union. Institutional Adaptation in Germany and Spain*, Cambridge: Cambridge University Press.
- CEEG (2002), *Logon Report 2002. Lobbying in Brussels. A Challenge for Local and Regional Governments*.
- Goergen P. (2004), *Le lobbying des villes et des régions auprès de l'Union européenne*.
- Heichlinger, A. (1999), *A Regional Representation in Brussels: The Right Idea for Influencing EU Policy Making?*, Maastricht: European Institute for Public Administration.
- Huysseune M. en Jans T. (2005), *Representations of local and regional authorities at the European Union, Final Report*, Brussels, VUB (IES/POLI) & Brussels-Europe Liaison Office.
- Jeffery, C. (1996), 'Regional Information Offices in Brussels and Multi-Level Governance in the EU: A UK-German Comparison', *Regional and Federal Studies*, 6 (2), pp. 183-203.
- Liaison Agency Flanders Europe 2007. 'Framework', <http://www.vleva.be/en/framework.htm>, op 5 juli 2007.
- Marks G., Haesly R. en Mbaye H. A. D. (2002), 'What Do Subnational Offices Think They Are Doing in Brussels?', *Regional and Federal Studies*, 12 (3), pp. 1-23.
- Mazey S. en Richardson J. (2001), 'Institutionalizing Promiscuity: Commission-Interest Group Relations in the European Union', in: A. Stone Sweet, W. Sandholz en N. Fligstein, *The Institutionalization of Europe*, Oxford: Oxford University Press, pp. 71-93.

- Nielsen F. en Salk J. (1998), 'The Ecology of Collective Action and Regional Representation in the European Union', *European Sociological Review*, 14 (3), pp. 231-254.
- Panebianco S. (2000), *Il lobbying europeo*, Milano: Giuffrè editore.
- Schmitter P. C. (1996), 'Imagining the Future of the Euro-Polity with the Help of New Concepts', in: G. Marks, F. W. Scharpf, P. C. Schmitter & W. Streeck, *Governance in the European Union*, London: Sage, pp. 121-150.
- Smets I. (1998), 'Les régions se mobilisent – quel « lobby régional » à Bruxelles?', in: P.-H. Claeys, C. Gobin, I. Smets en P. Winand (eds), *Lobbying, pluralisme et intégration européenne*, Bruxelles: Presses Interuniversitaires Européennes, pp. 303-327.
- Streeck W. en Schmitter P. (1991), 'From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market', *Politics & Society*, 19 (2), pp. 133-164.
- Verbindingsbureau Brussel-Europa (2007a). "Geschiedenis en opdrachten". [http://www.blbe.be/default.asp?V\\_DOC\\_ID=1734](http://www.blbe.be/default.asp?V_DOC_ID=1734)
- Verbindingsbureau Brussel-Europa (2007b). "Een regionale vertegenwoordiging openen in Brussel". [http://www.blbe.be/default.asp?V\\_DOC\\_ID=1869](http://www.blbe.be/default.asp?V_DOC_ID=1869)
- Vlaams-Europees Verbindingsagentschap (2007). "Opzet", <http://www.vleva.be/nl/index.htm>, op 5 juli 2007.