

De praktijk van regionale vertegenwoordigingen te Brussel¹

Michel HUYSSSEUNE

Vorsers aan de Vakgroep Politieke wetenschappen van de Vrije Universiteit Brussel

Theo JANS

Vorsers aan de Vakgroep Politieke wetenschappen van de Vrije Universiteit Brussel

I. Inleiding

Het Europa van de regio's heeft een tijdlang een van de sterkste alternatieven verzinnebeeld voor het Europa van de natie-staten. De politieke retoriek rond dit concept werd echter snel gecontrasteerd door wetenschappelijke literatuur die ontkende dat er van zulk een Europa sprake kon zijn. In een meer gematigde vorm werd de groeiende rol van het regionale niveau getheoretiseerd in het concept van multi-level governance, dat de ontwikkeling van een derde, subnationaal bestuursniveau in Europa vooropstelde.² Maar ook die theorie werd bekritiseerd omdat ze de rol van regionale besturen in Europa sterk zou overschatten. In de meeste Europese lidstaten zijn regio's institutioneel zwak verankerd, hun rol als dragers van economische ontwikkeling is wellicht minder belangrijk dan die van steden, en ze zijn zeker niet in staat een antwoord te bieden op het probleem van het democratisch deficiet van de Unie.³ Meer dan van een Europa van de regio's kan men hoogstens spreken van een Europa met regio's, of van een Europa met sommige regio's, in de eerste plaats de institutioneel sterk verankerde regio's van federale staten.

Dit scepticisme over de rol van regionale besturen heeft ongetwijfeld een nuttig tegengewicht geboden aan een initieel wellicht overdreven enthousiasme over

1. Het onderzoek waarop deze bijdrage is gebaseerd werd uitgevoerd in opdracht van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Verbindingsbureau Brussel-Europa. We wensen hierbij onze dank uit te drukken voor hun steun.
2. Zie bijvoorbeeld HOOGHE, L., MARKS, G., *Multi-level Governance and European Integration*. Lanham (Md): Rowman & Littlefield Publishers, Inc. 2001.
3. KEATING, M., Is There a Regional Level of Government in Europe? (pp. 11-29). In: Le Galès, P. & Lequesne, C. (eds.), *Regions in Europe*, London: Routledge, 1998; LE GALÈS, P., Conclusion – Government or Governance of Regions. Structural Weakness and New Mobilisations (pp. 239-267). In: Le Galès, P. & Lequesne, C., o.c.

hun rol. Maar het dreigt het wel degelijk groeiende belang van het regionale niveau in de Europese lidstaten en de wijze waarop deze groei verbonden is met de ontwikkeling van de Europese Unie over het hoofd te zien.⁴ Sedert de jaren 1980 is er een reële mobilisatie van regionale en lokale besturen naar de Europese Unie toe, anderzijds heeft de Europese Unie zelf in haar beleid het subnationale niveau meer erkenning gegeven. Dit laatste gebeurde meer bepaald door de oprichting van het Comité van de Regio's (CvR) in 1994, dat subnationale besturen een institutioneel verankerd forum binnen de Europese Unie verleent. Sommige regio's beschikken ook over andere kanalen om binnen de Europese instellingen te worden vertegenwoordigd. In een aantal federale Europese staten – België, Duitsland, Oostenrijk en in een nabije toekomst ook Spanje – werden formele mechanismen van vertegenwoordiging ontwikkeld waarbij in bepaalde omstandigheden de standpunten van de lidstaat op het niveau van de EU, binnen de Europese ministerraad, verdedigd worden door de deelstaten.⁵

Wat volgt is een analyse van een fenomeen dat deze Europeanisering van regio's symboliseert, namelijk het openen door subnationale besturen (in de eerste plaats regionale besturen, maar ook steden en subregionale besturen zoals Britse counties en Franse départements) van vertegenwoordigingen te Brussel, in de wetenschappelijke literatuur ook bekend als RIOs – Regional Information Offices.⁶ Het opzetten van deze vertegenwoordigingen doorbrak het monopolie van nationale regeringen op buitenlandse betrekkingen. Subnationale besturen hebben dan ook in de meeste lidstaten het wettelijk recht dienen af te dwingen zulk een vertegenwoordiging te openen (bijvoorbeeld in Spanje, in 1994; en in Italië, in 1996). Dit heeft ertoe geleid dat, althans op het niveau van vertegenwoordigingen te Brussel, er inderdaad een Europa met regio's (en ook sommige lokale besturen) is ontstaan. Inmiddels blijkt de uitbouw van zulke vertegenwoordigingen te Brussel de norm te zijn geworden. Regio's in federale staten, en/of in staten waar ze over wetgevendende bevoegdheid beschikken zijn het meest systematisch vertegenwoordigd te Brussel. In de loop der jaren heeft zich een inhaalbeweging voorgedaan

4. VOS, H., De eigenheid van regio's in Europa – Een bijdrage tot het debat over regiovorming. *Res Publica*, vol. 41, 1999, pp. 87-99.
5. Voor een comparatieve analyse van de Belgische, Duitse en Oostenrijkse systemen van binnenlandse coördinatie en vertegenwoordiging op het niveau van de EU, zie KOVZIRIDZE, T. Europeanization of Federal Institutional Relationships: Hierarchical and Interdependent Relationship Structures in Belgium, Germany and Austria. *Regional and Federal Studies*, vol. 12, 2002, pp. 128-155.
6. JEFFERY, C., Regional Information Offices in Brussels and Multi-Level Governance in the EU: A UK-German Comparison. *Regional & Federal Studies*, vol. 6, 1996, pp. 183-203; NIELSEN, F., SALK, J. The Ecology of Collective Action and Regional Representation in the European Union. *European Sociological Review*, vol. 14, 1998, pp. 231-254; HEICHLINGER, A., *A Regional Representation in Brussels: The Right Idea for Influencing EU Policy Making?* Maastricht: European Institute for Public Administration, 1999; BADIELLO, L., Ruolo e funzionamento degli uffici regionali europei a Bruxelles. *Le istituzioni del federalismo. Regione e governo locale*, 2000, nr. 1, pp. 89-119; MARKS, G., HAESLY, R., MBAYE, H., What Do Subnational Offices Think They Are Doing in Brussels? *Regional & Federal Studies*, vol. 12, 2002, pp. 1-23.

Michel Huysseune en Theo Jans

met als gevolg dat, met uitzondering van de regio's van een aantal traditioneel sterk centralistische staten (Portugal, en deels Ierland en Griekenland) vrijwel alle regio's uit de 15 'oude' lidstaten te Brussel vertegenwoordigd zijn. Maar de aanwezigheid van vertegenwoordigingen van regionale besturen van de nieuwe lidstaten (in de eerste plaats de Poolse regio's) neemt ook toe, terwijl die uit kandidaat-lidstaten hun opwachting maken. Steden zijn veel minder frequent te Brussel vertegenwoordigd: eerder dan per stad (enkel een aantal grootsteden en hoofdsteden zijn zelfstandig aanwezig) gebeurt het proces van vertegenwoordiging eerder door nationale of Europese verenigingen van steden zoals Eurocities.

Als een fenomeen dat het monopolie op buitenlandse betrekkingen van de centrale overheden in vraag heeft gesteld, heeft de ontwikkeling van RIOs relatief veel wetenschappelijke aandacht getrokken. Hun voortdurende ontwikkeling impliceert dat een regelmatige update van zulk onderzoek noodzakelijk is om hun werking in een steeds evoluerende Unie op te volgen. In wat volgt analyseren we aan de hand van de resultaten van een schriftelijke enquête gehouden in juni 2004, een reeks interviews met RIO verantwoordelijken, gecombineerd met een literatuurstudie, deze vertegenwoordigingen in het kader van de Europeanisering van regio's en subnationale besturen. Natuurlijk vormen RIOs slechts een onderdeel van dit proces van Europeanisering van subnationale besturen. Het Europese beleid van regio's speelt zich immers deels in de thuisregio, deels te Brussel af, en de vertegenwoordigingen vormen slechts een (weliswaar belangrijk) onderdeel van de Europese strategie van regio's. Gezien ze in het hart van de Unie gelokaliseerd zijn, en doorgaans sterk betrokken zijn bij alle initiatieven die hun besturen te Brussel ondernemen, vormen ze een cruciaal element van de Europese strategie van subnationale besturen.

De hier geanalyseerde gegevens zijn gebaseerd op een bevraging van alle subnationale besturen aanwezig te Brussel, regio's, lokale overheden, een aantal verenigingen van steden en gemeenten. In wat volgt baseren we ons op de globale respons op deze bevraging, maar differentiëren we waar nodig de antwoorden naargelang het type bestuur dat vertegenwoordigd wordt: regio's, lokale overheden, regio's met wetgevende bevoegdheden, regio's en lokale besturen uit de nieuwe lidstaten, en regio's of steden die recht hebben op Objectief-I fondsen. De bedoeling hierbij is na te gaan of en in hoeverre de werking van deze vertegenwoordigingen te interpreteren valt binnen het perspectief van de wegdeemsterende staat. We zullen dit doen aan de hand van een aantal theoretische benaderingen, die er alle van uitgaan dat de Europese Unie aanzet tot belangrijke transformaties die niet door het intergouvernementele analysemodel kunnen worden verklaard. Na een korte schets van deze benaderingen zullen we nagaan in hoeverre ze ertoe bijdragen de werking van die vertegenwoordigingen, en meer bepaald hun eigen prioriteiten, hun lobbypraktijken en hun strategieën, te interpreteren, om te besluiten met het relateren van onze vaststellingen aan het perspectief van een wegdeemsterende staat.

II. Theoretische benaderingen

De rol van regio's (en subnationale besturen in het algemeen) in de Europese Unie wordt het meest beklemtoond door de multi-level governance (MLG) benadering. De benadering stelt dat de ontwikkeling van de Europese Unie gepaard gaat met de vorming van een derde subnationaal beleidsniveau, waarvan de actoren – in de eerste plaats de regio's – ook deelnemen aan de beleidsvorming van de Europese Unie. De rechtstreekse participatie van sub-nationale overheden in het Europees beleidsproces komt tot uiting in het CvR, de subnationale betrokkenheid in bepaalde Europese beleidsdomeinen (hoofdzakelijk maar niet uitsluitend de structuurfondsen) en de aanwezigheid van regionale ministers in de Raden van de Europese Unie. Naast de supranationale instellingen en de lidstaten, is er ook een subnationaal/regionaal beleidsniveau dat de nationale context overstijgt en een rol speelt in de Europese besluitvormingsprocessen. Het MLG perspectief onderkent dat er geen sprake is van nevenschikking of gelijkwaardigheid tussen de drie 'levels' (supra-, sub-, en nationaal) maar veronderstelt wel dat het regionale niveau, weliswaar in wisselende mate, weegt op Europese besluitvormingsprocessen. Vanuit het MLG perspectief kunnen RIOs beschouwd worden als actoren die via formele en informele kanalen aan de Europese beleidsvorming deelnemen. De beleidsoriëntatie van RIOs kan tot uiting komen in:

- de betrokkenheid en opvolging van CvR activiteiten
- het belang dat RIOs hechten aan brede Europese beleidsmateries
- de daadwerkelijke activiteiten en strategieën die RIOs aan de dag leggen om Europees beleid systematisch te beïnvloeden.

Het concept 'multilevel governance' benadrukt enerzijds de gelaagdheid van Europese besluitvorming en verwijst anderzijds naar een belangrijke 'governance' component. 'Governance' kan begrepen worden als de realisatie van publieke doelstellingen door vormen van publiek-private samenwerking. Vanuit dit aspect van de MLG benadering dienen RIOs niet louter beschouwd te worden als vertegenwoordigers van subnationale publieke belangen maar kan verwacht worden dat ze tevens door samenwerkingsverbanden of partnerschappen private actoren betrekken bij hun activiteiten te Brussel. De 'governance'-oriëntatie van RIOs kan tot uiting komen in:

- RIOs met gemengde publiek-private samenstelling
- de partnerschappen met private actoren
- de organisatie van RIO activiteiten die zich specifiek richten tot private actoren.

Naast de MLG benadering biedt het neo-functionalisme nuttige inzichten om het fenomeen RIOs te vatten. De Europese Unie, en in de eerste plaats de Europese Commissie, fungeert als een additionele opportuniteitsstructuur voor nationale maatschappelijke actoren. Machtsverschuivingen van nationale naar supranationale instellingen worden gevolgd door aandachts- en loyaliteitverschuivingen van belangengroepen naar de supranationale of Europese instellingen. Belangengroepen richten hun wensen en eisen naar het beleidsniveau dat de beleidsmate-

Michel Huysseune en Theo Jans

rie behandelt waar de groep een rechtstreeks belang in heeft. Om succesvol invloed uit te oefenen op het beleidsproces zullen belangengroepen hun organisatievorm en strategieën dienen af te stemmen op de gangbare handelingspatronen en procedures binnen de Europese instellingen. Haas en Lindberg voorzagen naast de aantrekkingskracht van supranationale instellingen op nationale belangengroepen ook een transformerende invloed op belangenvertegenwoordiging. Belangengroepen zouden zich strategisch aanpassen aan de supranationale instellingen, hetgeen ondermeer een trans-nationalisering van belangengroepen zou veroorzaken.⁷ We lichten kort enkele inzichten uit het neo-functionalistisch perspectief die rechtstreeks van toepassing zijn op de analyse van RIOs:

- *supranationale aantrekkingskracht*: het regionaal ontwikkelingsbeleid, en de mogelijkheid fondsen te vergaren, is onomstotelijk een belangrijke stimulans geweest voor de komst van RIOs te Brussel.
- *RIO als belangengroep*: RIOs kunnen beschouwd worden als behartigers van regionale belangen, ondanks hun publieke oorsprong ageren ze als vertegenwoordigers van regionale belangen en kan verwacht worden dat ze ageren en interacteren met de Europese instellingen zoals andere belangengroepen.
- *transnationalisering van belangengroepen*: RIOs verlaten nationale samenwerkingsverbanden te Brussel en vormen transnationale, thematische verbanden die beter aansluiten met de modus operandi van de belangrijkste te beïnvloeden instelling, namelijk de Europese Commissie.
- *socialiseringsproces*: impliceert dat de RIOs hun handelen aanpassen aan de politieke cultuur van de Europese instellingen, en aldus actoren worden die de Europese instellingen relevante (regionale) informatie aanbieden, en zich in netwerken organiseren om specifieke belangen te verdedigen. Het betekent echter ook dat hun aanwezigheid te Brussel gepaard gaat met een sociaal leerproces waarbij ze de waarden en normen van de Europese Unie zullen incorporeren.⁸
- *spill-over effecten*: neo-functionalisme poneert een bijna automatisch proces van toenemende integratie gegenereerd door spill-overs. Van RIOs kan verwacht worden dat de aanwezigheid van een RIO te Brussel andere (nationale) regio's aanzet om het voorbeeld te volgen.

MLG en de neo-functionalistische benadering kunnen complementair gebruikt worden. De benaderingen sluiten mekaar niet uit maar leggen andere accenten. De MLG voorstelling impliceert RIOs die de rol spelen van quasi besluitvormers of van institutionele actoren die zich rechtstreeks toeleggen op beleidsformulering. Het neo-functionalisme legt de nadruk op belangengroepen. RIOs zullen betrokken zijn bij Europese beleidsvorming maar veeleer als belangenbehartigers die besluitvormers pogen te beïnvloeden. RIOs zijn geen centrale actoren in het

7. HAAS, E.B. *Beyond the Nation-state: Functionalism and International Organization*, Stanford: Stanford University Press, 1964, p. 35; LINDBERG, L.N. *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford: Stanford University Press, 1963, p. 9.

8. TONRA, B., Constructing the Common Foreign and Security Policy: The Utility of a Cognitive Approach. *Journal of Common Market Studies*, vol. 41, 2003, pp. 731-756.

beleidsproces, ze pogen, naast de meer klassieke belangengroepen, invloed uit te oefenen op de daadwerkelijke besluitvormers via lobbying strategieën.

Naast de theoretische perspectieven wees eerder onderzoek⁹ uit dat RIOs nog andere functies vervullen te Brussel. Allereerst fungeren ze als een doorgeefluik voor informatie tussen de regionale thuisbasis en de Europese instellingen. De informatieve functie verloopt in beide richtingen. Enerzijds leggen ze de EU uit aan de regio. RIOs berichten over legislatieve ontwikkelingen, co-financieringsmogelijkheden, en hoe beleidsontwikkelingen en projectvereisten dienen begrepen te worden. Anderzijds, leveren RIOs informatie over de thuisregio aan EU instellingen (vooral de Europese Commissie) en actoren. Ze leggen de regio uit aan de EU. De uitwisseling van 'best practices', het beschikbaar maken van regionale informatie, of de zoektocht naar projectpartners zijn voorbeelden van de informatie die door de RIOs aangeboden wordt.

Tevens blijkt dat de activiteiten van RIOs te Brussel niet enkel in functie van de Europese instellingen plaats hebben. De aanwezigheid van journalisten, media, NGOs, internationale instellingen, lobbies, en bedrijven maakt van Brussel een uitgelezen plaats om aan 'regio-marketing' te doen en de regio internationaal te profileren.

III. Beschrijving van het onderzoek

De hier aangeboden analyse van de RIOs is gebaseerd op een onderzoek uitgevoerd in 2004 door de Vakgroep Politieke Wetenschappen en het Institute for European Studies van de Vrije Universiteit Brussel, in opdracht van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Verbindingsbureau Brussel-Europa. In het kader van het onderzoek werd een schriftelijke bevraging van deze vertegenwoordigingen georganiseerd. Daarbij stelde zich het probleem de onderzoeksbevolking af te bakenen: het aantal vertegenwoordigingen is in voortdurende evolutie, en niet alle vertegenwoordigingen officialiseren hun status te Brussel, wat de telling van de vertegenwoordigingen bemoeilijkt. We gingen voor de bevraging uit van de ledenlijsten van het Verbindingsbureau Brussel-Europa en van het CvR. In totaal werden 234 vertegenwoordigingen aangeschreven, waarvan er 123 de enquête beantwoordden (een respons van 52,6%).¹⁰

9. JEFFERY, C., o.c.; SCHULTZE, C. J., Cities and EU governance. Policy-takers or Policy-makers? *Regional and Federal Studies*, vol. 13, 2003, pp. 121-147.
10. Het veldwerk toonde aan dat een aantal van de aangeschreven organisaties niet als regionale vertegenwoordigingen kunnen worden gecatalogiseerd. Deze organisaties werden vanzelfsprekend niet in het onderzoek opgenomen en worden evenmin in rekening gebracht in de non-respons. De respondenten corresponderen sterk met het universum op drie dimensies die we controleerden: 53,3% van de vertegenwoordigingen van regio's met wetgevende bevoegdheden beantwoordden de enquête, 53,8% van de vertegenwoordigingen uit nieuwe lidstaten, en 48,0% van de vertegenwoordigingen van territoria met recht op Objectief 1-fondsen.

Michel Huysseune en Theo Jans

Daarnaast werd een reeks diepte-interviews met verantwoordelijken van RIOs gehouden, waarbij een zo groot mogelijke verscheidenheid van vertegenwoordigingen werd betrokken: vertegenwoordigingen uit zoveel mogelijk lidstaten, van lokale en regionale overheden, van regio's met en zonder wetgevende bevoegdheden, van oude en nieuwe lidstaten, van regio's die recht hebben op structuurfondsen (zie lijst van interviews in annex).

IV. Korte historiek

Lokale en regionale overheden zijn sedert het midden van de jaren 1980 begonnen met het openen van vertegenwoordigingen te Brussel. Het grotendeels spontane ontwikkelingsproces van RIOs is duidelijk verbonden aan de toenemende rol die het proces van Europese integratie aan het subnationale niveau toebedeelt. Een aantal momenten hebben in dit proces een bijzondere plaats ingenomen¹¹:

- a) juli 1987: de Europese eenheidsakte: breidt de bevoegdheden van de EU uit tot terreinen zoals het verminderen van regionale ongelijkheid, en vormt dus een belangrijk moment in de ontwikkeling van een reëel regionaal beleid. De eenheidsakte heeft de EU bevoegdheid gegeven over leefmilieu, sociaal beleid, R&D en industrie, materies die in sommige lidstaten reeds lokale en/of regionale bevoegdheden waren. Dit stimuleerde die regio's vertegenwoordigingen te Brussel te openen. De daarop volgende hervorming van de structuurfondsen (rapport Delors II in 1988) bracht verschillende regio's (bv. Catalonië, Basenland, Bretagne, Wales) ertoe kantoren te Brussel te openen om de verdeling van deze fondsen te beïnvloeden.¹²
- b) januari 1993: *het in voege treden van de interne markt*: een proces waarin ook regionale en lokale overheden betrokken zijn.
- c) november 1993: *Maastricht*: betreft regio's door het principe van subsidiariteit in te voeren, voorziet in de oprichting van een Cohesiefonds om de minst begunstigde regio's te ondersteunen, en leidt tot de vorming van het Comité van de Regio's.

Het ontstaan van RIOs te Brussel was in een eerste fase controversieel, omdat zulk een stap in de meeste lidstaten het monopolie van de nationale regering op buitenlandse vertegenwoordiging in vraag stelde. Deze paradiplomatieke activiteiten van regionale besturen ontwikkelden zich vaak min of meer clandestien, waarbij mantelorganen voor de vertegenwoordiging instonden. Hun aanwezig-

11. Deze historische schets is gebaseerd op BADIELLO, L., *o.c.*

12. PANEBIANCO, S. *Il lobbying europeo*. Milano: Giuffrè editore, 2000, p. 61; SCHMITTER, P.C., *Imagining the Future of the Euro-Polity with the Help of New Concepts* (pp. 121-150). In Marks, G., Scharpf, F.W. (et. al.), *Governance in the European Union*. London: Sage, 1996. Zie p. 138.

heid is inmiddels echter duidelijk genormaliseerd: nationale overheden hebben (vooral in de jaren 1990) regio's het wettelijk recht gegeven zich bij de EU te laten vertegenwoordigen. Op het niveau van regio's is het uitbouwen van een vertegenwoordiging de norm geworden. Waar in een eerste fase vertegenwoordigingen uit landen met een sterke mate van regionalisatie of met een lobbycultuur (het Verenigd Koninkrijk) te Brussel vertegenwoordigingen openden, zijn heden ten dage vertegenwoordigingen van de meeste regio's uit vrijwel alle "oude" lidstaten (met uitzondering van Luxemburg en Portugal, en gedeeltelijk Ierland en Griekenland) te Brussel aanwezig.¹³ Deze vertegenwoordigingen hebben te Brussel dan ook een geconsolideerde aanwezigheid verworven, en worden zowel door de Europese instellingen als door de eigen nationale Permanente Vertegenwoordiging (PV) als volwaardige gesprekspartners aanzien.

V. Beschrijving van de vertegenwoordigingen

De groep *Regional Information Offices* kent in de praktijk een ruime verscheidenheid. De belangrijkste groep zijn onmiskenbaar vertegenwoordigingen van regionale autoriteiten (46,3%). Samen met consortia van regionale autoriteiten (10,6%) en partnerschappen tussen regionale autoriteiten en private actoren uit de regio (4,9%) vormen ze een ruime meerderheid van de RIOs. Lokale overheden (4,9% van de respondenten), consortia van lokale autoriteiten (7,9%) en partnerschappen tussen lokale autoriteiten en private actoren (1,6%) vormen een tweede groep. Verder is er ook belangrijke aanwezigheid van consortia van regionale en lokale autoriteiten (13,8%) van brede partnerschappen van lokale en regionale autoriteiten met private actoren, onderwijsinstellingen en NGOs uit de regio (6,5%). Op te merken valt dat de grote meerderheid van de RIOs enkel door lokale of regionale overheden wordt gesponsord (88,4%), publiek-private partnerschappen vormen slechts een kleine minderheid (11,6%).

We kunnen echter ook aannemen, op basis van de literatuur en de boven geschetste historiek, dat binnen de RIOs nog andere onderscheiden aanwezig zijn. De hypothese kan vooropgesteld worden dat regio's met wetgevende bevoegdheden¹⁴ een sterkere en mogelijk inhoudelijk ook andere invulling geven aan de

13. Lokale overheden zijn veel minder systematisch te Brussel aanwezig: enkel een aantal grootsteden hebben tot nog toe een zelfstandige vertegenwoordiging geopend. Steden zijn echter wel meestal onrechtstreeks vertegenwoordigd, door nationale verbanden van steden, of binnen een regionale vertegenwoordiging, of door internationale belangenverenigingen zoals Eurocities (dat steden met meer dan 250.000 inwoners verenigt).
14. We weerhielden als vertegenwoordigingen van regio's met wetgevende vertegenwoordigingen elke vertegenwoordiging waarin het bestuur van zulk een regio vertegenwoordigd is, d.i. inclusief publiek-private partnerschappen, maar geen vertegenwoordigingen van lokale overheden uit die regio.

Michel Huysseune en Theo Jans

werking van hun vertegenwoordigingen te Brussel. Het historische overzicht wees ook op de rol die het verwerven van subsidies, in het bijzonder in het kader van de structuurfondsen, speelde om regio's naar Brussel aan te trekken. Daarom zullen we nagaan in welke mate de werking van vertegenwoordigingen van regio's die beroep kunnen doen op structuurfondsen (Objectief 1)¹⁵ specifieke kenmerken vertoont. De vraag kan ook gesteld worden of de werking van RIOs van regio's uit de nieuwe lidstaten beïnvloed wordt door de beperktere middelen waarover deze armere territoria beschikken, en of ze een eigen visie hebben op de werking van RIOs (hetzij omdat ze hier kortere tijd aanwezig zijn, hetzij omwille van een andere politieke cultuur). Ook de nationale achtergrond beïnvloedt onmiskenbaar de werking van RIOs, die immers bepaald wordt door de institutionele structuur en de politieke cultuur van hun land.

Tabel 1. Materiële karakteristieken van de vertegenwoordigingen, per type vertegenwoordiging.¹⁶

Type vertegenwoordiging	Personeelsleden	Kantoorruimte (m ²)	Seminariebezoekers	Budget (in 1000 Euro)	Bezoekers thuisregio	Leeftijd (in jaren)
Regionale vertegenwoordigingen (n=76)	5,8	281	68	364	819	8,5
Lokale vertegenwoordigingen (n=17)	4,5	232	35	387	109	6,9
Regio's met wetgevende bevoegdheden (n=41)	8,0	397	75	519	1201	10,7
Vertegenwoordigingen nieuwe lidstaten (n=14)	1,8	71	34	127	177	1,9
Objectief I – regio's (n=49)	4,7	163	44	288	334	6,1
Gemiddelde alle vertegenwoordigingen	5,3	258	56	382	635	7,9

Op basis van onze onderzoeksresultaten blijkt dat de 123 vertegenwoordigingen van lokale en regionale autoriteiten die onze enquête beantwoordden in 2004 gemiddeld 5,3 personeelsleden telden, over 258m² kantoorkruimte en over een jaar-

15. We weerhielden als vertegenwoordigingen van regio's, zowel uit oude als nieuwe lidstaten, die beroep kunnen doen op structuurfondsen (Objectief 1) elke vertegenwoordiging die in zulk een regio actief is. We weerhielden ook regio's waarvan slechts een deel van het territorium op die fondsen beroep kan doen, of waar die fondsen uitdovend zijn. Uit een toets, waarbij die regio's onderscheiden werden van regio's die ten volle van die fondsen gebruik kunnen maken, bleek het profiel van beide groepen niet noemenswaardig te verschillen.
16. Bij deze tabel dient te worden opgemerkt dat de verschillende types vertegenwoordigingen elkaar deels overlappen: een specifieke vertegenwoordiging kan met verschillende van deze types corresponderen, bv. regio, regio met wetgevende bevoegdheden, en Objectief I-vertegenwoordiging.

lijks budget van 381.705 Euro beschikten (zie tabel 1).¹⁷ De overgrote meerderheid (94,3%) van de vertegenwoordigingen beschikt over een ruimte om vergaderingen en seminars te organiseren, die gemiddeld 56 deelnemers kan ontvangen, en ze ontvangen gemiddeld 635 bezoekers per jaar. Gemiddeld zijn ze bijna 8 jaar te Brussel aanwezig. De vertegenwoordigingen werken in sterk uiteenlopende materiële condities. Het aantal personeelsleden bijvoorbeeld varieert van 1 tot 35, maar meer dan 60% heeft minder dan 5 personeelsleden (voltijds en part-time werkkrachten, en stagairs), en 15,4% werkt met slechts één personeelslid. Dezelfde variatie treffen we aan in de oppervlakte van hun kantoorruimte, van 10 tot 2.600m² (gemiddelde: 258m²), en hun budget, van 42.000 tot 1.981.700 Euro.¹⁸ Lokale vertegenwoordigingen zijn kleiner dan regionale, maar het verschil is niet uitgesproken. Vertegenwoordigingen uit nieuwe lidstaten onderscheiden zich daarentegen door hun kleinschaligheid, die van regio's met wetgevende bevoegdheden daarentegen doordat ze een groter aantal personeelsleden tellen, en over een grotere kantoorruimte en een hoger budget kunnen beschikken.

VI. Wat doen de RIOs? Een overzicht van hun activiteiten te Brussel

De verschillende theoretische benaderingen en de literatuur over RIOs suggereren dat ze een veelheid aan taken vervullen. Deze multifunctionaliteit van RIOs wordt bevestigd door de eigen onderzoeksresultaten en interviews. Tabel 2 toont dat ze aan een groot aantal taken en opdrachten belang hechten, zonder dat er nadrukkelijke prioriteiten te onderscheiden vallen (de respondenten werd gevraagd voor elk van die items een score op te geven van 1 = niet belangrijk tot 5 = zeer belangrijk). Informatie over de EU en de band tussen de regio en de EU blijken echter de meest gedeelde prioriteit te zijn. Netwerken vormen, invloed uitoefenen op het beleid van de EU, en het promoten van de regio worden als net iets minder belangrijk ingeschat. Van alle taken wordt aan de promotie van de regio naar private actoren toe het minst belang gehecht.

17. De variabele "budget" dient weliswaar met grote voorzichtigheid te worden gehanteerd, vanwege een sterke non-respons (slechts 56 van de 123 respondenten – 44,9% – gaven hieromtrent informatie) maar ook omdat de specifieke institutionele context van de vertegenwoordigingen het budget kunnen beïnvloeden, bijvoorbeeld indien bepaalde kosten door de nationale overheid gedekt worden, of indien de vertegenwoordiging eigenaar is van haar kantoorruimte.
18. Deze drie materiële items correleren ook sterk met elkaar. Correlaties: personen tewerkgesteld – oppervlakte kantoorruimte: **.903; personen tewerkgesteld – budget: **.823; oppervlakte kantoorruimte – budget: **.879 (**: significant op 0.01 niveau).

Tabel 2. Belang gehecht aan activiteiten naargelang type vertegenwoordiging.¹⁹

Item	Gemiddelde (n = 123)	Regio's (n = 76)	Lokale (n = 17)	Wetgevende (n = 41)	Nieuwe (n = 14)	Objectief I (n = 49)
To gain information about upcoming EU legislation relevant to your region	4,525	4,640	4,529	4,925	4,510	4,688
To gain information about funding opportunities for your region	4,516	4,573	4,647	4,650	4,929	4,438
To build ties with other regional or local representations	4,218	4,123	4,353	4,053	4,500	4,085
To act as liaison between groups in your region and EU institutions	4,504	4,554	4,471	4,625	4,429	4,354
To explain your region's position on issues to EC decision-makers	4,303	4,400	4,588	4,600	4,214	4,354
To promote awareness of your region in Brussels	3,942	4,027	3,941	4,205	4,385	3,979
To increase knowledge of the population of your region about the European Union	3,602	3,795	3,063	3,925	4,000	3,391
To respond to requests for information or assistance from people in your region	4,074	4,216	3,765	4,375	4,143	3,917
To influence decision-making in the EU in favour of your region	4,283	4,274	4,706	4,564	3,929	4,333
To gain more influence for your region <i>more generally</i> in the European political process	3,924	4,014	3,824	4,282	4,000	3,957
Promotion of region towards private actors	2,883	3,013	2,375	3,325	4,143	3,146

Deze uitgesproken multifunctionaliteit toont ten eerste dat de interventie van de RIOs zich sterk gediversifieerd heeft. Waar bijvoorbeeld de literatuur erop wijst dat ze (in sommige gevallen) ontstaan zijn met als eerste betrachting Europese fondsen te werven, blijft deze doelstelling belangrijk maar als onderdeel van een globalere strategie. Een respondent omschreef de transitie als een over-

19. De eerste 10 items werden hernomen uit een onderzoek uitgevoerd in 1999 door het onderzoeksteam van Gary Marks (MARKS, G. et al., *o.c.*), we voegden hier een elfde item aan toe over de dimensie regionale marketing, niet expliciet bevraagd in dat onderzoek. De resultaten van dat onderzoek (zie MARKS, G. et al., *o.c.*, p. 2) corresponderen in belangrijke mate met die van ons: de vertegenwoordigingen scoorden op alle items hoog. Op twee items wijken de resultaten af: aan het item "to increase knowledge of the population of your region about the European Union" werd meer belang gehecht (4,0), aan "to gain more influence for your region *more generally* in the European political process" minder (3,2). Misschien impliceert dit laatste dat tussen 1999 en 2004 RIOs inderdaad meer georiënteerd werden naar het verwerven van politieke invloed.

gang van “funding-driven policy” naar “policy-driven funding”. De resultaten geven overigens slechts een gedeeltelijke bevestiging van het multi-level governance perspectief: het item dat het best dit perspectief uitdrukt, invloed verwerven voor de regio in het Europese beleidsproces, scoort relatief laag. Het item dat expliciet op publiek-private samenwerking wijst, de promotie van de regio naar private actoren toe, scoort bovendien het laagst. De data suggereren ook dat invloed verwerven voor de regio vooral belangrijk is voor regio’s met wetgevende bevoegdheden. Dat zulk een engagement bestaat blijkt bijvoorbeeld uit de rol van Regleg²⁰ in het lobbyen voor een uitbreiding van de bevoegdheden van het Comité van de Regio’s. De interviews suggereren inderdaad dat deze vertegenwoordigingen hier sterker op gericht zijn dan andere vertegenwoordigingen, die zich tevreden stellen met de informele invloed die ze als belangengroep kunnen verwerven. Opgemerkt dient echter te worden dat ook voor de regio’s met wetgevende bevoegdheden invloed verwerven niet hun eerste prioriteit is. Bovendien onderscheiden ze zich doordat ze meer belang hechten aan vrijwel alle facetten van hun werking te Brussel. De institutionele capaciteit van die regio’s heeft tot gevolg dat er voor hen te Brussel meer te winnen of te verliezen valt. Bovendien beschikken ze veelal over meer middelen, wat hen ook toelaat hun werking meer te diversifiëren.²¹

De items die het sterkst scoren beantwoorden eerder aan de logica van belangengroepen: het inwinnen en verstreken van informatie, het beïnvloeden van het beleid door lobbyen, het aan de EU communiceren van regionale standpunten, het vormen van grensoverschrijdende netwerken. Tabel 2 toont ook dat de RIOs, ongeacht het type bestuur dat ze vertegenwoordigen, aan de verschillende activiteiten vrijwel hetzelfde belang toekennen, wat bevestigt dat er te Brussel een socialisatieproces optreedt. Een aantal andere elementen bevestigt deze socialisatie. Zo blijken de materiële karakteristieken van de RIOs (aantal personeelsleden, kantoorruimte, budget) niet gerelateerd te zijn aan hun doelstellingen. Nationale onderscheiden of onderscheiden tussen lokale en regionale besturen zijn ook weinig uitgesproken. RIOs uit de nieuwe lidstaten (die hier slechts een beperkte tijd aanwezig zijn) onderscheiden zich enigszins door hun sterkere oriëntatie op het verwerven van financiering, een houding die ook in het verleden bij pas opgerichte vertegenwoordigingen frequent was. Dat vertegenwoordigingen te Brussel snel een diversificatie van hun taken ontwikkelden, wordt onder meer weerspiegeld in de houding van regio’s en lokale overheden die recht hebben op structuurfondsen: zij zijn niet meer dan gemiddeld op fondsenverwerving gericht.

De specificiteit van de RIOs, vergeleken met andere belangengroepen, komt vooral tot uitdrukking in de sterke band met hun eigen territorium. De vertegenwoor-

20. Regleg is de vereniging van regio’s met wetgevende bevoegdheden.

21. Op te merken valt echter dat er geen rechtstreekse correlatie bestaat tussen de middelen waarover vertegenwoordigingen beschikken, en de doelstellingen die ze stellen.

Michel Huysseune en Theo Jans

digingen vormen entiteiten die ingebed zijn in een eigen lokale en regionale context, en een deel van hun werkzaamheden te Brussel betreft hun relatie met de thuisregio of -stad. Vertegenwoordigingen dienen op allerlei wijzen ambtenaren, lokale bestuurders, belangengroepen en NGOs uit de regio ten dienste te zijn. Informatie over Europa naar de thuisregio communiceren vormt een belangrijke dimensie van hun opdracht. De RIOs beschikken allen over meerdere kanalen om dit te doen, en verschillende van die kanalen (zoals de websites waarover veel RIOs beschikken) zijn openbaar. De verantwoordelijken van RIOs leggen doorgaans regelmatige bezoeken aan de regio af, om hun overheden of belangengroepen te informeren en/of te consulteren. Als publieke entiteiten ontvangen de vertegenwoordigingen ook veel bezoekers (bij onze respondenten gemiddeld 635 per jaar, geëxtrapoleerd komt dit neer op 120.000 bezoekers per jaar voor alle RIOs), veelal van lokale en regionale administratoren, maar ook van belangengroepen, NGOs en groepen privé-burgers (bijvoorbeeld scholen). Naast belangenverenigingen en actoren die de politieke invloed van subnationale vertegenwoordigingen wensen te verhogen, zijn de vertegenwoordigingen als emanatie van openbare besturen ook organismen die te Brussel een steunpunt voor burgers, ambtenaren en belangengroepen uit de regio vormen.

VII. Hoe de vertegenwoordigingen te Brussel werken

De twee theoretische benaderingen suggereren elk een verschillende wijze van werken voor de vertegenwoordigingen. Vanuit het multi-level governance perspectief zouden de RIOs langs institutionele kanalen werken, in de eerste plaats via het Comité van de Regio's, het orgaan dat regionale en lokale besturen binnen de EU een institutionele verankering biedt. Volgens het neo-functionalistische perspectief zouden ze zoals andere belangengroepen trachten informele invloed uit te oefenen op de EU-instellingen, met de nadruk op contacten met de Commissie.

De resultaten van onze enquête tonen dat de vertegenwoordigingen het Comité van de Regio's niet als een cruciale gesprekspartner aanzien. Op een schaal van 1 (onbelangrijk) tot 5 (zeer belangrijk) geven de RIOs aan die contacten een gemiddelde score van 3,484. Alhoewel het CvR de vanzelfsprekende institutionele partner van regionale en lokale besturen is, onderhoudt slechts 74,6% van de vertegenwoordigingen contacten ermee. Zelfs indien de contacten met het CvR ook in de thuisregio of stad opgevolgd worden, onthult de matige belangstelling voor het CvR zijn zwakte als actor te Brussel. In de gesprekken met verantwoordelijken van vertegenwoordigingen werd frequent de opinie geuit dat het CvR er niet in slaagt een relevante rol te spelen binnen de Europese beleidsruimte.²² Het ne-

22. Zie ook bv. BADIELLO, L., o.c.

gatieve oordeel van sommige gesprekspartners die de werking ervan als inefficiënt en irrelevant omschreven, werd weliswaar genuanceerd door anderen die erop wezen dat het CvR een negatiever imago meedraagt dan het verdient, en in staat is rond bepaalde punten en op bepaalde momenten invloed uit te oefenen. Onmiskenbaar is het CvR er echter niet in geslaagd uit te groeien tot een institutionele verankering van een derde, subnationaal beleidsniveau.

Ondanks veel kritieken blijft het Comité een relevante gesprekspartner. In de praktijk lijkt het Comité echter vooral een adviesorgaan, eerder dan een derde beleidsniveau. Dit blijkt ook uit de inhoud van de contacten met het CvR. 26,2% van de respondenten die contacten met het CvR onderhouden omschrijft deze contacten als 'lidmaatschap' (zonder verdere specificatie) als reden voor de contacten, 35,7% als bijstand aan de leden (uit de eigen regio), 51,2% werkt mee aan de beleidsactiviteiten van het CvR, en 28,6% aan PR-activiteiten en evenementen zoals de Open Deur Dagen van het CvR.²³

Het Comité van de Regio's blijkt dus inadequaat om lokale en regionale besturen en hun vertegenwoordigingen te Brussel een institutionele verankering te bieden. De vertegenwoordigingen zelf ontberen ook een institutionele verankering: ze vormen enkel officieuze en informele partners van de Europese instellingen. Weliswaar grijpt tweemaal per jaar een officiële ontmoeting plaats tussen de DG Regionaal Beleid en de RIOs, maar van een geïnstitutionaliseerde participatie van de vertegenwoordigingen aan het EU-beleid is geen sprake.

Gezien de zwakte van hun institutionele positie, kan aangenomen worden dat RIOs aangewezen zijn te handelen zoals andere belangenverenigingen. De literatuur over belangenvertegenwoordigingen in de EU benadrukt de centrale rol die contacten met de Commissie spelen in het lobbywerk. De werking van de vertegenwoordigingen is eveneens in de eerste plaats op de Commissie gericht.²⁴ Contacten met de Commissie zijn voor de RIOs cruciaal, omdat de Commissie (en haar ambtenaren) open staat voor dialoog met belangengroepen, en de RIOs zich kunnen profileren als gesprekspartners die "grass-roots" informatie kunnen doorgeven. Het belang gehecht aan contacten met de Commissie wordt door onze enquête bevestigd: die contacten scoren gemiddeld 4,802 op een schaal van 1 tot 5. De DGs waar ze het meest systematisch contact mee uitbouwen, weerspiegelen ook de thematieken waarrond de vertegenwoordigingen werken: DG Regionaal Beleid gevolgd door Milieu, Energie en Transport, en Werkgelegenheid en Sociale Zaken.²⁵

Het feit dat vertegenwoordigingen in hun werking te Brussel de patronen van andere belangenverenigingen volgen en zich tegelijk ook aanpassen aan de gangba-

23. Vertegenwoordigingen vermelden vaak meer dan één van deze items, zodat de som van deze percentages hoger dan 100 ligt.

24. THE GALLUP ORGANIZATION, *o.c.*, p. 6; BADIELLO, L., *o.c.*

25. Ook de enquête van Gallup toonde dat de prioriteit gelegd werd bij contacten met de DGs Regionaal Beleid, Transport en Milieu. Zie THE GALLUP ORGANIZATION, *o.c.*, p. 10.

Michel Huysseune en Theo Jans

re waarden en normen van de Europese beleidsruimte blijkt uit het belang dat ze hechten aan de uitbouw van transnationale netwerken van regio's en/of steden. Deze netwerken hebben soms een voorgeschiedenis onafhankelijk van de vertegenwoordigingen. RIOs spelen een belangrijke rol in het uitbouwen van bestaande en in de vorming van nieuwe netwerken, zoals ERRIN (rond R&D) en EPRO (rond milieu), die zeer nauw aansluiten bij de behoefte aan informatie van de instellingen van de Commissie. Beide netwerken zijn ontstaan onder impuls van de Commissie, en de werking ervan wordt gedragen door de RIOs zelf.

De werking van de RIOs wordt echter ook beïnvloed door institutionele evoluties binnen de EU zelf. Het groeiende gewicht dat het Europese Parlement door het invoeren van de co-decisie procedure verwerft, impliceert dat voor belangengroepen het lobbyen naar het EP toe aan belang wint. Verantwoordelijken van RIOs bevestigden unaniem deze tendens. Ze wezen erop dat ze hoofdzakelijk contacten onderhouden met de Europese parlementsleden uit de eigen regio. De RIOs lobbyen minder via internationale kanalen, en ze maken ook weinig gebruik van partijpolitieke kanalen, omdat ze er de voorkeur aan geven een 'niet-politiek' label te behouden. De Europarlementsleden uit de eigen regio zijn weliswaar niet altijd bereid de standpunten van de regionale overheden te verdedigen. Hun parlementaire activiteiten sluiten niet altijd goed aan bij regionale bekommernissen (ze zetelen bijvoorbeeld niet noodzakelijk in de commissies die voor de RIOs het interessantste zijn), maar ze zijn toch te mobiliseren voor het verdedigen van regionale belangen.

Alhoewel RIOs dus in sterke mate handelen zoals andere belangengroepen, tonen hun contacten met het Europese Parlement hoe territoriale kanalen hun werking mede oriënteren. Dit komt ook tot uiting in een andere dimensie van hun interventie. Omdat ze emanaties zijn van overheidsinstellingen, beschikken vertegenwoordigingen immers over kanalen die niet of veel moeilijker toegankelijk zijn voor private belangengroepen, namelijk hun respectieve nationale Permanente Vertegenwoordiging te Brussel (die hen ook indirect en soms direct toelaten de werking van de Ministerraad op te volgen en te beïnvloeden).

De meest drastische wijze waarop regio's hun invloed binnen de EU kunnen doen gelden is door rechtstreeks toegang te verwerven tot de Ministerraad, wat het geval is in een aantal federale lidstaten, België, Duitsland en Oostenrijk. Met uitzondering van België, waar de regionale vertegenwoordigingen in de Permanente Vertegenwoordiging geïntegreerd zijn, zijn de RIOs van die landen slechts zwak geïntegreerd in de werking naar de Ministerraad toe. Het Europees beleid van de Duitse Länder is essentieel een uitbreiding van het nationaal verankerd model van coöperatief federalisme. Het wordt grotendeels in Duitsland via de Bundesrat georganiseerd, waarbij de vertegenwoordigingen te Brussel slechts onrechtstreeks (voor het verwerven van informatie) betrokken zijn. Een collectieve vertegenwoordiging van de Länder te Brussel, de Beobachter der Länder bei der EU, heeft als opdracht informatie te verwerven, en treedt niet op als politiek agent van de Länder. De vertegenwoordigingen van de individuele Länder te Brussel hebben in

het uitwerken van een regionaal Europees beleid slechts een complementaire functie. Ze verdedigen in het algemeen de socio-economische belangen van de regio, en daarnaast specifiek regionale belangen betreffende bijvoorbeeld energiebeleid, transport en industrie. Oostenrijkse regio's volgen een vergelijkbaar patroon: hun collectieve deelname aan het Europese beleid wordt in eigen land gecoördineerd, niet te Brussel (zoals in Duitsland hebben de Oostenrijkse regio's naast hun individuele ook een collectieve vertegenwoordiging te Brussel, de Verbindungsstelle der Bundesländer in der Ständigen Vertretung Österreichs bei der EU).

In landen waar regio's geen rechtstreekse toegang tot de Ministerraad bezitten, wordt er vaak actief met de Permanente Vertegenwoordiging samengewerkt. Een opvallend fenomeen is dat de vertegenwoordigingen van sommige lidstaten hiervoor nationale coördinatiemechanismen in het leven hebben geroepen. Men betracht collectief en systematisch met de Permanente Vertegenwoordiging samen te werken. De Spaanse en Italiaanse RIOs te Brussel, beide landen waar regio's over wetgevende bevoegdheden beschikken, hebben zulke nationale coördinaties ontwikkeld. De coördinatie van de Italiaanse RIOs is weliswaar ondergeschikt aan de conferentie van de presidenten van de regio's in Italië. In de Spaanse context vormt dit initiatief onmiskenbaar een onderdeel van het coöperatieve federalisme dat zich ontwikkeld heeft na de toetreding van Spanje tot de Europese Unie.²⁶ Het samenwerkingsverband te Brussel valt te vergelijken met gelijkaardige samenwerkingsverbanden die in Spanje het licht hebben gezien onder druk van het Europeaniseringsproces, maar ook ten gevolge van het mislukte pogingen van de regio's om onafhankelijk van de nationale regering invloed op de EU uit te oefenen. Brussel vormt ongetwijfeld een gunstige context om zulke samenwerkingsverbanden te ontwikkelen: noch de conflicten tussen de regio's onderling, noch de politieke polarisatie in eigen land hebben een uitgesproken invloed op de werking van de vertegenwoordigingen te Brussel. Zulke samenwerkingsverbanden laten bovendien de economisch minder sterkere regio's toe de expertise van sterkere regio's te delen.

Nederland is een voorbeeld van hoe RIOs uit één land, ondanks de afwezigheid van een federale traditie en met provincies die over weinig invloed beschikken, samenwerkingsverbanden in het leven roepen die hen ook toelaten invloed op het EU-beleid uit te oefenen. Deze vertegenwoordigingen zijn sedert 2000 in eenzelfde gebouw gevestigd, het Huis van de Nederlandse provincies. Het ontwikkelen van dit samenwerkingsverband heeft ertoe geleid dat de vertegenwoordigingen nu collectief betrokken zijn in het verschaffen van beleidsinput, door middel van thematische werkgroepen samen met collega's op het thuisfront en medewerkers van de Permanente Vertegenwoordiging. Alhoewel de RIOs geen rechtstreekse contacten hebben met de Ministerraad en haar ambtenaren (die verlopen nationaal, in Nederland, en via de Permanente Vertegenwoordiging), zijn sedert twee jaar procedures geopend

26. BÖRZEL, T.A., *States and Regions in the European Union. Institutional Adaptation in Germany and Spain*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

Michel Huysseune en Theo Jans

waarbij de dossiers van de Raad worden voorgelegd aan de vertegenwoordigingen te Brussel, wat ook de betrekkingen tussen de vertegenwoordigingen en de Permanente Vertegenwoordiging geconsolideerd heeft.

Zulke gestructureerde samenwerkingsverbanden tussen de RIOs uit een land en hun Permanente Vertegenwoordiging en tussen RIOs onderling zijn pas de laatste jaren tot ontwikkeling gekomen. Niet voor alle landen vinden we een dergelijke gestructureerde samenwerking terug, vaak blijven zulke samenwerkingsverbanden informeel en gebaseerd op informatie uitwisseling (bv. Frankrijk, Zweden). Het Duitse en Oostenrijkse model, waarbij een specifiek orgaan de collectieve belangen van de regio's te Brussel vertegenwoordigt, bestaat in een andere vorm ook in Denemarken. Het grootste deel van het lobbywerk, maar ook van de contacten met de Permanente Vertegenwoordiging wordt er onderhouden door de vereniging van Deense regio's, eerder dan door elke RIO afzonderlijk.

Dat de nationale integratie een belangrijke dimensie van de werking van de vertegenwoordigingen uitdrukt, blijkt uit het belang dat ze hechten aan contacten met de Permanente Vertegenwoordiging (gemiddeld 4,275 op een schaal van 1 tot 5) en met vertegenwoordigingen van regio's/lokale besturen uit het eigen land (4,153). Alhoewel de EU vooral de vorming van transnationale netwerken waardeert, hechten vertegenwoordigingen aan contacten met buitenlandse vertegenwoordigingen (4,050) iets minder belang aan dan aan die met RIOs uit eigen land. De nationale wortels van RIOs leiden ertoe dat ze naast supranationale kanalen (Commissie, EP) ook nationale kanalen (PV) ter beschikking hebben om hun belangen te verdedigen. Aan welke van de twee het meeste belang wordt gehecht, hangt af van de nationale institutionele constellatie en politieke cultuur, maar ook van de specifieke belangen van de stad of regio zelf.

Globaal kan gesteld worden dat de vertegenwoordigingen in belangrijke mate dezelfde kanalen volgen die private belangenverenigingen gebruiken voor hun lobbypraktijken. Zij combineren een supranationale lobbystrategie met het gebruik van nationale beïnvloedingskanalen. Dit patroon bevestigt de zwakte van het derde beleidsniveau te Brussel, die ook blijkt uit het relatief beperkte belang dat RIOs hechten aan het Comité van de Regio's.

VIII. Efficiëntie en effectiviteit van vertegenwoordigingen

Welke factoren dragen ertoe bij dat een RIO succesvol is in haar werking? De literatuur wijst op het belang van materiële factoren,²⁷ of benadrukt een aantal dimensies die verwant zijn aan aanbevelingen voor lobbyisten, zoals het bepalen

27. McATEER, M. & MITCHELL, D., 'Peripheral Lobbying! The Territorial Dimension of Euro Lobbying by Scottish and Welsh Sub-central Government. *Regional and Federal Studies*, vol. 6, 1996, pp. 1-27.

van prioriteiten, het uitwerken van een regionale strategie voor Europa, en het beschikken over personeel vertrouwd met de Europese Unie. Ze wijst ook op de noodzaak een efficiënte coördinatie met de nationale regering uit te werken.²⁸ We vroegen de RIOs welk belang die items hadden voor de efficiënte werking van hun vertegenwoordiging (tabel 3).

Tabel 3. Belang van factoren die succes van vertegenwoordigingen kunnen bevorderen (scores van 1 = onbelangrijk tot 5 = zeer belangrijk).

Item	Gemiddelde (n = 123)	Regio's (n = 76)	Lokale (n = 17)	Wetgevende (n = 41)	Nieuwe (n = 14)	Objectief I (n = 49)
A large staff	2,975	3,066	2,875	3,171	3,357	2,978
An overall plan outlining the goals of the office	4,100	4,133	4,000	4,275	4,000	3,917
Staff with experience in dealing with the EU	4,375	4,333	4,471	4,537	4,462	4,383
An adequate budget	4,074	4,000	4,059	3,951	4,500	4,188
Having a space at its disposal for the organization of meetings, seminars, and other public activities	3,808	3,907	3,412	3,902	3,643	3,688
Concentration of intervention on a limited number of key activities	4,017	4,040	3,875	4,049	3,714	4,063
Establishing a local/regional strategy towards the EU	4,193	4,216	4,176	4,390	4,077	4,319
Coordinating policies of region towards EU with national authorities	3,765	3,867	3,765	4,225	3,571	3,833
Coordination of policies with sub-national authorities of home country	3,792	3,842	3,765	3,950	3,571	3,771
Coordination of policies with sub-national authorities of other countries	3,225	3,211	3,294	3,375	2,929	3,250
A large office	2,592	2,737	2,294	2,878	2,643	2,468
Support by the host region	3,733	3,760	3,529	3,725	3,286	3,333

De antwoorden tonen dat er prioriteit verleend wordt aan een cluster van kenmerken: een plan voor de werking van de vertegenwoordiging, een globale strategie naar de EU toe, de concentratie van de activiteiten rond een aantal kernactiviteiten, en (het item dat het hoogst scoort) het beschikken over staf met ervaring in de EU. Dit laatste item bevestigt nadrukkelijk het belang van socialisatie in de EU-beleidsgemeenschap, dat door al onze gesprekspartners – zelf meestal aangeworven na voorgaande professionele ervaringen te Brussel – werd bevestigd. Deze kenmerken stemmen overeen met aanbevolen lobbystrategieën voor Euro-

28. BADIELLO, L., o.c.

Michel Huysseune en Theo Jans

pese belangengroepen.²⁹ Opvallend is eveneens dat aan al deze dimensies meer belang gehecht wordt dan aan coördinatie met (nationale en lokale/regionale) autoriteiten uit het thuisland. Toch wordt het belang van die laatste contacten relatief hoog ingeschat, wat bevestigt dat voor de vertegenwoordigingen die banden met het nationale politiek bestel belangrijk blijven.

Nog opvallender is het relatief bescheiden gewicht gegeven aan de meeste materiële factoren om een succesrijke RIO te zijn. Budget scoort weliswaar hoog, maar het belang van het beschikken over een uitgebreide staf of een grote kantoorruimte wordt veel lager ingeschat. De diverse types vertegenwoordigingen benadrukken meestal dezelfde factoren. Enkel RIOs uit nieuwe lidstaten onderscheiden zich. Ze hechten meer dan gemiddeld belang aan een uitgebreide staf en een adequaat budget, en minder dan gemiddeld aan strategische dimensies zoals de concentratie van de interventie, en het volgen van een strategie tegenover de EU, of aan coördinatie met hun nationale overheid en met andere vertegenwoordigingen.

In het vertoog van de vertegenwoordigingen, maar ook in de literatuur over RIOs en belangengroepen, wordt vaak gesteld dat bescheidener actoren te Brussel (vertegenwoordigingen met minder personeel en middelen) over allerlei strategieën beschikken om dit nadeel te compenseren. De vraag stelt zich echter in hoeverre dit een ideologie van gelijke kansen uitdrukt, eerder dan de realiteit op het terrein. Het arbeidsintensieve karakter van lobbyen impliceert dat meer personeel en dus meer middelen voor de vertegenwoordigingen een onmiskenbaar pluspunt vormen. Regelmatige opmerkingen over overbelasting en tijdsdruk, over personeelsgebrek en de wens meer personeel te rekruteren, gemaakt tijdens de interviews suggereren dat de materiële dimensies van een vertegenwoordiging wel degelijk hun belang hebben.

Dit gezegd zijnde, kan inderdaad de vraag gesteld worden in hoeverre de RIOs al dan niet met ongelijke kansen opereren. Voor de vertegenwoordigingen geldt wellicht wat voor belangengroepen in het algemeen geldt, hoe groter de belangen die ze verdedigen, hoe gemakkelijker ze zichtbaarheid verwerven. Maar de sterkte van een regio (of een andere subnationale overheid) te Brussel is geen eenvoudige vertaling van het bevolkingsaantal noch van het bruto regionaal produkt. Die sterkte wordt ook bepaald door de institutionele context van het thuisland, die het budget van regio's en hun vertegenwoordigingen sterk determineert. Armere regio's uit Spanje die over wetgevende bevoegdheden beschikken, hebben te Brussel grotere vertegenwoordigingen dan veel rijkere regio's uit het Noorden, en dus ook meer interventiemogelijkheden. Ook immateriële factoren kunnen compensatie bieden. Het gewicht dat aan de opinies van vertegenwoordigingen wordt gegeven is ook afhankelijk van hun reputatie, die niet noodzakelijk exclusief aan materiële kenmerken verbonden is. Vertegenwoordigingen van een stad of een regio met goed bestuur, en/of vertegenwoordigingen met een reputatie

29. VAN SCHENDELEN, R., *Machiavelli in Brussels. The Art of Lobbying the EU*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2003.

van efficiëntie kunnen een eventueel gebrek aan middelen aldus compenseren. Het uitstippelen van een welomlijnde strategie en de concentratie van de werking op een paar cruciale thema's worden eveneens aangegeven als middelen om de werking van kleine vertegenwoordigingen zo veel mogelijk te versterken. Ook de vorming van (nationale of transnationale) netwerken biedt vertegenwoordigingen met minder middelen de mogelijkheid gewicht te verwerven. Dat deze aspecten compensatie kunnen bieden voor de materiële zwakte van een vertegenwoordiging staat buiten kijf, maar het vermoeden blijft bestaat dat omwille van een ideologie van gelijke kansen de feitelijke ongelijkheid tussen vertegenwoordigingen wordt onderschat.

IX. Conclusies

De empirische bevindingen bevestigen duidelijk dat RIOs een uitgebreid palet van functies te Brussel vervullen, die ze vrijwel allemaal als belangrijk aanduiden. Opvallend is echter dat de focus op financiering, die veel regionale en lokale overheden ertoe had gebracht een vertegenwoordiging te Brussel te openen, gaandeweg afgezwakt is. Financiering is nu een onderdeel van een globalere strategie van de vertegenwoordiging eerder dan een doel op zich. De regionale marketingfunctie komt het minst uit de verf. RIOs achten dit belangrijk maar ontwikkelen hoofdzakelijk initiatieven naar elkaar en naar de instellingen van de Europese Unie toe, veel minder naar private actoren of naar een breder publiek. De hoofdactiviteit van RIOs betreft het fungeren als een doorgeefluik van informatie. Ze reiken EU instellingen en actoren regionale informatie aan, en tegelijk informeren ze actoren uit de thuisregio omtrent de werking en de opportuniteiten van de EU. Ze vormen tevens een laagdrempelig contactpunt voor de talrijke bezoekers uit de thuisregio.

RIOs concentreren zich op beleidsbeïnvloeding. De wijze waarop ze dit doen past echter vooral in een neo-functionele logica, eerder dan in het multi-level governance perspectief. Zij fungeren als regionale belangenbehartigers, ze volgen supranationale lobbystrategieën (aanreiken van informatie, agenda-setting, leveren van beleidsideeën) die zich hoofdzakelijk richten op de Europese Commissie en in tweede instantie op het Europese Parlement. Om invloed uit te oefenen vormen ze transnationale thematische netwerken (ERRIN, EPRO), waarvan de RIOs het belang benadrukken. De relevantie van de neo-functionele logica blijkt ook uit het socialisatieproces dat de vertegenwoordigingen ondergaan, en dat tot uitdrukking komt in hun sterk vergelijkbare doelstellingen en handelingspatronen. Ook het spill-over effect voorspeld door deze theorie is aanwezig: bijna alle regio's van de oude lidstaten zijn te Brussel vertegenwoordigd en uit ons onderzoek blijkt dat de RIOs uit de nieuwe lidstaten een verkennersfunctie vervullen.

Michel Huysseune en Theo Jans

Het multi-level governance perspectief is minder adequaat om het fenomeen RIOs te verklaren. RIOs zijn ten eerste geen daadwerkelijke besluitvormers, zelfs al streven ze naar meer geïnstitutionaliseerde invloed. Zelf hechten ze relatief minder belang aan het CvR. Ze trachten besluitvorming rond concrete dossiers te beïnvloeden en investeren weinig in het uitoefenen van een systematische invloed op Europese beleidsprocessen. Ten tweede is er evenmin een sterke ontwikkeling van publiek-private samenwerking: slechts een beperkte minderheid van de RIOs is als dusdanig georganiseerd. De ontwikkeling van RIOs ondergraaft geenszins de rol van nationale staten in besluitvormingsprocessen, er hebben zich veeleer nieuwe samenwerkingsverbanden tussen RIOs en permanente vertegenwoordigingen ontwikkeld. Evenmin zijn RIOs een uiting van een verschuiving van besluitvormingsmacht naar private actoren toe, ze blijven hoofdzakelijk publieke vertegenwoordigingen die slechts sporadisch partnerschappen met private actoren aangaan. De vertegenwoordigingen van regio's met wetgevende bevoegdheden beantwoorden het meest aan het multi-level governance perspectief: ze zijn het sterkst uitgebouwd, ze interveniëren op het grootste aantal beleidsdomeinen, en ze bezitten bevoorrechte beïnvloedingskanalen (permanente vertegenwoordigingen en Raad).

Deze studie van lokale en regionale vertegenwoordigingen te Brussel suggereert dat er, eerder dan van het wegdeemsteren van de staat sprake is van een subnationale aanwezigheid op Europees niveau, die geen daadwerkelijke verschuiving van besluitvormingsmacht behelst. Lokale en regionale besturen beschikken over de mogelijkheid om goeddeels los van de nationale context te Brussel te ageren. Maar vertegenwoordigingen gebruiken naast supranationale ook nationale kanalen om hun invloed in Brussel te doen gelden. Ze blijven aldus verbonden met de eigen nationale institutionele en politieke context, die ook te Brussel gereproduceerd wordt. De EU vormt een opportuniteitsstructuur die lokale en regionale besturen toelaat zelf een Europese strategie te ontwikkelen en hun belangen op Europees niveau te verdedigen.

SUMMARY

Hollowing out or transforming the state? The practice of regional representation in Brussels

Representations of sub-national entities challenge since the mid-1980s the monopoly of the central states on EU representation. Through an analysis of their activities, this article verifies whether their presence may be interpreted as an expression of the hollowing out of the state. The research revealed that these representations have developed a national and an international strategy to fulfil their mission. The international strategy resembles that of interest groups in the European policy space, and it follows the neo-functional logic of other European interest groups. The national strategy is more policy-oriented. To influence the decision-making process, representations form networks between themselves and with

their permanent representation. Rather than hollowing out the state, the activities of these representations reveal a growing interdependence between the central state and regional authorities resulting from European integration.

Annex. Lijst van interviews gehouden in het kader van dit onderzoek

Beata Kwiecinska, Mazovia (Polen), 27 april 2004
 Geert De Proost, Brussels Hoofdstedelijk Gewest (België) 28 april 2004
 Manfred Degen, Noordrijn-Westfalen (Duitsland), 3 mei 2004
 Lorenza Badiello, Emilia-Romagna (Italië), 5 mei 2004
 Dario Gargiulo, Campania (Italië), 19 mei 2004
 Aurel Trandafir, Teleorman (Roemenië), 27 mei 2004
 Teresa Reinha, Estremadura (Spanje), 10 juni 2004
 Dominique Bornsiak, Picardie (Frankrijk), 16 juni 2004
 Rob Van Eyckeren, Oost-Nederlandse provincies (Nederland), 29 juni 2004
 Guy Ernotte, Eurocities, 5 juli 2004
 Edward Cameron, ERRIN-netwerk, 13 juli 2004
 Mortens Kröger, South Denmark Office (Denemarken), 27 oktober 2004
 Frédérique Barrelon, Rhône-Alpes (France), 8 november 2004
 Eva Pretscher, Wien Haus (Oostenrijk), 16 november 2004
 Francisca Herodes, Mid Sweden (Zweden), 18 november 2004
 Richard Tuffs, Kent Office (Verenigd Koninkrijk), 23 november 2004
 Claudio Quaranta, Buero der Europaregion Tirol (Oostenrijk & Italië), 25 november 2004
 Eija Nylund, Helsinki (Finland), 21 december 2004