



Brussel als politieke wereldstad

Brussel is een internationaal buzz-woord geworden. De stad komt bijna dagelijks in het wereldnieuws. Brussel is dan ook een van Europa's belangrijkste politieke steden, een politieke wereldstad. Meer en meer mensen zijn afhankelijk van beslissingen die hier worden genomen. Met de voortschrijdende Europese integratie worden nieuwe bevoegdheden toegekend aan de Europese Unie en komen er telkens nieuwe politieke actoren in Brussel. Om de continue instroom van transnationale actoren verbonden met de Europese instituties te verklaren, zal dit artikel de dynamiek en logica van de internationale politieke sector uitpluizen.

CAMILLA ELMHORN

In dit cybertijdperk kunnen we ons afvragen waarom iemand zich per se in Brussel wil vestigen. Communicatie op afstand is immers nog nooit zo eenvoudig geweest. Je vindt informatie op Internet, je kan communiceren per e-mail of per satelliet en per vliegtuig of hogesnelheidstrein ben je in eender welke Europese hoofdstad op minder dan twee uur van Brussel. Toch heeft Brussel nog nooit zoveel transnationale actoren aangetrokken. Mijn analyse concentreert zich op de instroom van regionale vertegenwoordigers uit EU-lidstaten tengevolge van de creatie van het Comité van de Regio's in 1994. Het artikel start met een beschrijving van de groei van de internationale politieke sector in Brussel, die ik 'de Europese agglomeratie-economie' zal noemen. Vervolgens onderzoek ik waarom politieke actoren het belangrijk vinden om in Brussel aanwezig te zijn, om ten slotte te beschrijven hoe deze actoren een deel worden van de Europese agglomeratie-economie wat een vitale voorwaarde is voor het succes van hun activiteiten.

Europese agglomeratie-economie

Sinds de tweede helft van de jaren tachtig is het aantal vertegenwoordigers van allerlei belangengroepen in Brussel dramatisch gestegen. Vakbonden en werkgeversorganisaties, regionale en lokale vertegenwoordigingen, diplomaten en lobbyisten verdringen elkaar in de Brusselse scene. Het aantal kleinere internationale niet-gouvernementele organisaties met een zetel in Brussel neemt toe; experts en politici uit de hele wereld, alsook een toenemend aantal zakelijke dienstverleners en juristen die zich specialiseren in EU-vraagstukken strijken er neer. Al deze internationale actoren vormen samen met de Europese instituties de Europese agglomeratie-economie: een zeer gespecialiseerd productiecomplex dat zich toespitst op de productie

De oprichting van het Comité van de Regio's luidde de intocht in van regionale vertegenwoordigingen. (Foto Pascale Mistiaen)

van Europese wetgeving en beleid. De groei van de Europese agglomeratie-economie in Brussel wordt toegeschreven aan het voortschrijdende proces van integratie binnen de Unie, die een opstoot kreeg met het voorzitterschap van Jacques Delors van de Europese Commissie in 1985. Dit leidde tot de 'doorstart van het Europese project' met de ondertekening van de Eenheidsact in 1986, en de creatie van de Europese Unie door het Verdrag van Maastricht in 1991.

De instroom van actoren verbonden aan het Europese integratieproces heeft in Brussel een agglomeratie gecreëerd met een 'bedrijvige atmosfeer'. Hiermee bedoel ik dat deze een bepaalde set van sociaal-culturele kenmerken deelt met andere agglomeratie-economieën van specifieke sectoren, zoals bedrijfsspecifieke informatie, ideeën en inputs. De meest bekende agglomeraties zijn high-tech agglomeraties zoals Silicon Valley, maar het kan ook gaan om heel andere sectoren zoals Milaans kledingindustrie. Brussel is gelijkaardig. De productie van Europees beleid en wetgeving in de Europese agglomeratie-economie moet worden geanalyseerd als een productieproces, net als de productie van software voor computers. Het heeft dezelfde behoefte aan netwerken, kennisstructuren en instituties.

In de huidige economie is reflexieve kennis, ofwel kennis gebaseerd op kritische reflectie, essentieel voor het concurrentievermogen. Elke plaats heeft zijn eigen specifieke economische reflexiviteit gebaseerd op plaatspecifieke gewoonten en relaties. Ook de Europese agglomeratie-economie is gebaseerd op economische reflexiviteit. Haar economische kracht wortelt in plaatspecifieke voordelen, ingebed in lokale praktijken en relaties. Ze kent een zeer specifieke economische reflexiviteit: de geconcentreerde 'kennis' van Europees beleid en wetgeving die wordt aangetroffen onder de actoren van de Europese agglomeratie-economie. Eerder dan te berusten op formele vaardigheden, is deze kennisconcentratie te vinden in de interacties en relaties tussen mensen binnen de agglomeratie. Men kan waardevolle, enkel in Brussel te vinden informatie slechts bekomen

door persoonlijke contacten met andere actoren. Geen homepage, e-mail of telefoon kan de discussies en interacties binnen de Europese agglomeratie-economie vervangen.

Waarom Brussel?

Mijn onderzoek is gebaseerd op interviews met de directeurs van de kantoren van de regionale vertegenwoordigingen in Brussel. Deze regionale vertegenwoordigingen zijn recent en masse naar Brussel verhuisd. Zij maken deel uit van een relatief nieuwe evolutie in de groeiende Europese agglomeratie-economie. In 1991 waren er 56 vertegenwoordigingen van regio's in Brussel, in 2000 waren er al 157 en de toetreding van de nieuwe lidstaten kan alleen maar tot een verdere toename van het aantal regionale en stedelijke vertegenwoordigingen in Brussel hebben geleid.

Het doel van mijn onderzoek was niet om uit te vinden wát de regionale kantoren precies doen in Brussel, maar eerder waarom ze allemaal in Brussel zitten en hoe ze een deel worden van de Europese agglomeratie-economie en toegang zoeken en bijdragen aan de economische reflexiviteit.

De regionale vertegenwoordigingen zijn vooral in Brussel om de ontwikkeling van EU-beleid met betrekking tot de regio's op de voet te volgen, informatie te verzamelen en te lobbyen. "We zitten in Brussel om de niet-officiële lijn te volgen van wat er werkelijk gebeurt. Hier krijg je meer inside-informatie... en snel genoeg om de richting van het beleid mee te bepalen", vat een directeur het mooi samen.

De Brusselse kantoren functioneren als verbindingskantoor tussen de regio en de Europese instituties, vooral de Europese Commissie. Hun aanwezigheid is in de eerste plaats verbonden met het verwerven van informatie uit eerste hand en insidersinformatie, deze te analyseren en vervolgens terug te zenden naar de regio, vanwaar instructies komen voor verder lobbywerk.

Een ander directeur ziet zijn opdracht als volgt: "Informatie is ruwe materie die je moet filteren, controleren en analyseren en dan weg gooien of naar huis zenden. Onze belangrijkste taak is niet het verzamelen van informatie, maar

van de juiste informatie." In Brussel heb je toegang tot 'vroeg' informatie (voorafgaande waarschuwingen), zodat je de ontwikkeling van beleid en beleidsprogramma's mee kan vormen, maar je hebt er ook "toegang tot de informele kennis in verband met de discussies rond toekomstige projecten, programma's en wetten... We zijn in Brussel om greep te krijgen op deze informatie én zelf informatie te verspreiden."

Binnen de Europese agglomeratie-economie is het mogelijk om de juiste en meest recente informatie te vinden: de informele kennis over wat er gebeurt. Om een correcte analyse te maken, heb je uitwisselingen nodig met andere actoren. "(...) Als je 'face to face'-contact hebt, kan je vragen wat ze doen rond een bepaald onderwerp, en wat er zich achter de schermen afspeelt. Niet alleen wat er in het rapport staat, maar ook de informele discussies. Dan begrijp je wat de belangrijke discussies zijn. Het geeft je een gevoel van wat er achter de pure feiten zit... Je kan het wel van het Internet plukken, maar dan heb je geen 'face to face'-contact, en weet je niet wat er echt gebeurt. Je moet de mensen zien die de netwerken hebben en advies kunnen geven aan het thuishkantoor." 'Face to face'-contact is essentieel om greep te krijgen op het informele verhaal rond de EU, om er deel vanuit te kunnen maken. Informatie wordt nooit echte kennis als het niet in zijn juiste context wordt geplaatst. Dit is een moeilijk en subtiel proces.

Brussel is ook een plek om partners te vinden voor Europese projecten en

allianties te bouwen om samen te lobbyen. Mijn respondenten zijn het erover eens dat dit niet de aanleiding was om naar Brussel te gaan, maar het is wel een belangrijke reden geworden om in Brussel te blijven. Het gebeurt vaak dat regio's een front vormen rond gedeelde zorgen. Alliantievorming en netwerken is dus een belangrijke taak geworden voor deze agenten in Brussel. Door zich te bewegen in deze netwerken construeren ze de specifieke kennis – de economische reflexiviteit – rond EU-wetgeving en beleid dat typisch is voor Brussel en nieuwe actoren blijft aantrekken. Het idee bestaat dat het noodzakelijk is om in Brussel te zitten als je niks van het gebeuren wil missen. Hoe meer regio's zich in Brussel nestelen, hoe meer er zich nog willen vestigen. Het is als een sneeuwbal die aan het rollen is gebracht.

Er is natuurlijk ook een echte politieke verandering geweest die de instroom van nieuwe actoren in Brussel heeft veroorzaakt. Niet alleen de eenwording van de markt. Er kwamen ook steeds meer Europese bevoegdheden die burgers direct aangaan en traditioneel de bevoegdheid waren van lokale autoriteiten. De creatie van het Comité voor de Regio's in 1994 leverde de institutionele erkenning van de rol van lokale en regionale autoriteiten. De politici die in het Comité zetelen vinden het nuttig om een regionaal kantoor te hebben in Brussel. De regionale kantoren vergemakkelijken het werk van de politici; die mét een kantoor in Brussel hebben immers de meest recente informatie,



Het Schumanplein vormt het formele en informele hart van Europa in Brussel. (Foto Pascale Mistiaen)

terwijl zij die dat niet hebben moeite hebben om er toegang toe te krijgen. De aanwezigheid van de Europese agglomeratie-economie heeft een plaats-specifieke economische reflexiviteit gecreëerd waarvan deze actoren een deel willen en moeten uitmaken. Dit trekt dan weer meer actoren aan die verbonden zijn met het Europese integratieproces.

Netwerken is het buzz-woord

De vertegenwoordigers met wie ik sprak benadrukten dat je in Brussel moet zijn, omdat het de enige manier is om zicht te krijgen op de informele informatie over programma's en belangrijke discussies met betrekking tot beleid en wetgeving. Maar hoe worden ze een deel van de economische reflexiviteit in de Europese agglomeratie-economie? Het is duidelijk niet genoeg om in Brussel te zijn. Je moet ook binnengeraken in 'de Europese wereld': dat is wat toegang geeft tot vitale informatie. "Het draait allemaal om netwerken, netwerken is het grote buzz-woord."

Al de respondenten waren het erover eens dat de aanwezigheid van regionale kantoren, samen met andere belangengroepen en functionarissen van de Europese Commissie en Parlement een agglomeratie opleveren die gekenmerkt wordt door een specifiek kennisnetwerk waar je absoluut deel van moet uitmaken. Onder deze transnationale actoren in Brussel heerst een bepaalde cultuur. Zij zijn vertrouwd met het Europese eenwordingsproces en met de instituties. Om in te breken in deze economische reflexiviteit moet je deel uitmaken van een goed netwerk, dat ingebed is in de Europese agglomeratie-economie. De directeurs beweren dat er een bewuste strategie wordt gevolgd bij het opbouwen van het netwerk met de juiste personen. Er wordt gezocht naar een mengeling van andere regionale kantoren en belangengroepen, vanuit het eigen of het buitenland, contactpersonen binnen de verschillende Directoraten-generaal (departementen) in de Europese Commissie en ook in het Europese Parlement. De samenstelling van de netwerken verandert echter naargelang het onderwerp. Het is belangrijk om mensen te kennen in de verschillende EU-instituties, zowel in de formele (verenigingen van lokale besturen, het Comité voor de Regio's, ETUC, etcetera) als in de meer informele. De



meeste directeurs geloven dat die laatste zelfs de nuttigste zijn. Het gaat niet alleen om professionele contacten, maar vooral om goede persoonlijke relaties op te bouwen met deze mensen. De netwerken moeten worden gebaseerd op persoonlijke relaties. 'Face to face'-contact is belangrijk om vertrouwen op te bouwen.

Hoe worden deze netwerken opgebouwd? Een directeur verwoordt: "Ik breng nauwelijks een avond thuis door... constant meetings, soirées, recepties, cocktails, conferenties. Je moet erheen, mensen ontmoeten en ernaar luisteren. Dáárom is het belangrijk om in Brussel te zijn." De meeste directeurs zijn het erover eens dat op conferenties en door sociale contacten na het werk de netwerken worden gebouwd die vervolgens van nut zijn tijdens de werkuren zelf. Het is erg belangrijk om aan verschillende avondactiviteiten deel te nemen en de meesten organiseren dit 'werk' systematisch.

Om deel uit te maken van de economische reflexiviteit verbonden met EU-wetgeving en beleid is het essentieel om in Brussel te zijn, niet alleen fysiek, maar ook als deel van een formeel én informeel netwerk. Je kan uitstekende informatie verwerven in de thuisregio, maar die juist interpreteren en deel uitmaken van de informele discussies erover kan enkel als deel van de economische reflexiviteit. Je krijgt informatie voor er beslissingen vallen, wat je de mogelijkheid geeft om je voor te bereiden of de ontwikkeling in een andere richting te duwen. Formele netwerken zijn essentieel, maar het informele aanbod aan informatie is betrouwbaarder,

In de wandelgangen van het Europees parlement worden cruciale beslissingen genomen. (Foto Pascale Mistiaen)

omdat je precies weet waar het vandaan komt. Dit trekt actoren aan die nood hebben aan informatie rond het Europese beleidsvormingsproces en er deel van willen uitmaken. Deze versterken en reproduceren op hun beurt de Europese agglomeratie-economie, aangezien ook zij weer informatie, kennis en ideeën inbrengen.

De kracht van Brussel

Brussel is een centrum dat wordt gekenmerkt door een zekere 'bedrijvige atmosfeer' die noodzakelijk is voor actoren op zoek naar de meest recente informatie en kennis omtrent Europees beleid. Deze informatie moet worden behandeld en geanalyseerd, wat slechts kan in interactie met andere actoren in Brussel. Brussel is de plek om allianties te smeden en invloed uit te oefenen op de ontwikkeling van beleid en wetgeving, of om fondsen te werven, deel te nemen aan projecten, enzovoort. Actoren moeten hiervoor in Brussel zijn, omdat ze zo kunnen aansluiten bij de economische reflexiviteit die er heerst, om greep te krijgen op de specifieke kennis die 'in de lucht hangt'. Maar zich in Brussel vestigen is niet voldoende. Men moet zich ook inwerken in de 'Europese wereld' door coalities te vormen en netwerken uit te bouwen van professionele contacten én persoonlijke relaties. De Europese agglomeratie-economie is een industrieel centrum bij uitstek. Deel uitmaken van haar economische reflexiviteit is de enige manier

voor actoren om hun werk gedaan te krijgen. Om de evolutie van Brussel tot globale stad te begrijpen, moeten we de stad analyseren vanuit haar specifieke eigenschappen die continu nieuwe transnationale politieke actoren aantrekken.

Deze conclusie benadrukt het belang van de plaats. Sommige plaatsen zijn noodzakelijk omwille van hun intrinsieke kwaliteiten. Deze reëffirmatie van 'plaats' brengt enkele politieke consequenties met zich mee. Aangezien Brussel verschillende kwaliteiten heeft die elders moeilijk te vinden zijn, met name de Europese agglomeratie-economie, zouden lokale politici in staat moeten zijn om te handelen in overeenstemming met hun sterke positie ten opzichte van de transnationale actoren die zich in de stad vestigen. Brussel heeft de kwaliteiten om eisen te stellen aan de transnationale agenten die niet zonder de stad kunnen voor hun economisch overleven of succes.

Camilla Elmhorn is doctor in economische geschiedenis aan de Universiteit van Stockholm, Zweden. Vertaald door Maarten Loopmans.

Literatuurselectie

Amin, A. & N. Thrift (1992) Neo-Marshallian Nodes in Global Networks. In: *International Journal of Urban and Regional Research* 16, no. 4, pp. 571-587.

Elmhorn, C. (2001) *Brussels – A Reflexive World City*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.

Krugman P. (1996) *Geografi och Handel*. Stockholm SNS: Förlag.

Observaties vanuit Miami

Schaalkwesties bij de analyse van mondiale stedelijke netwerken

Miami, op de wip tussen Noord- en Zuid-Amerika, lijkt op het eerste gezicht een ondergeschikte plaats in te nemen in het wereldsysteem vergeleken met New York, Chicago of Los Angeles. Haar specifieke geografische ligging en geschiedenis heeft van de stad echter het cruciale knooppunt gemaakt voor iedereen die in Latijns-Amerika zaken wil doen. Het hangt er maar vanaf op welke schaal je het netwerk bekijkt.

JAN NIJMAN

Miami bekleedt een buitengewone geografische positie tussen 'Noord' en 'Zuid', oftewel halverwege het centrum en de periferie van het kapitalistisch wereldsysteem. Het is de meest zuidelijk gelegen grote stad in de Verenigde Staten en is verwijderd van de rest van het land door de ligging op het Florida-schiereiland. Economisch en cultureel lijkt de stad minder verbonden met de Verenigde Staten dan met het Caraïbische gebied en Latijns-Amerika. Maar het feit blijft nu eenmaal dat Miami in de Verenigde Staten ligt. Zoals we zullen zien, illustreert Miami haarfijn dat als men de rol van een stad in het wereldstedennetwerk wil bepalen, de uitkomst in grote mate afhangt van je geografische gezichtspunt en de afbakening van regio's. In dit artikel wordt Miami op drie verschillende schaalniveaus geanalyseerd: het mondiale, het nationale en het (internationaal-)regionale niveau. Op elk schaalniveau worden enkele essentiële empirische waarnemingen gepresenteerd over Miami's plaats in het stedelijke netwerk. Het zal blijken dat die waarnemingen sterk variëren. Miami is een fascinerende case-study omdat ze zo duidelijk een fundamenteel theoretisch en methodologisch probleem aangeeft in de studie van netwerken van wereldsteden.

Blik vanuit het centrum

Het mondiale schaalniveau lijkt in principe het meest interessante omdat het alomvattend wordt geacht en omdat 'wereldsteden' in principe een mondiale rol is toebedacht. Maar zijn we wel in staat om die mondiale schaal degelijk in kaart te brengen? Beschikken we over de juiste benadering en hebben we voldoende informatie tot onze beschikking over honderden steden en hun onderlinge verhoudingen? Het antwoord is dat het uiterst moeilijk is om een benadering te ontwikkelen die op een evenwichtige wijze inzicht geeft in de dynamiek van een daadwerkelijk mondiaal stedelijk netwerk. En zelfs als we een dergelijke analyse zouden kunnen opzetten, dan nog zouden de data voor het overgrote deel ontbreken. De meest gebruikte empirische operationalisering van het netwerk van wereldsteden is gebaseerd op de concentratie van besluitvorming en macht in het bedrijfsleven. In de praktijk gaat het hierbij normaal gesproken om de aanwezigheid van hoofdkantoren en meer in het algemeen om de ruimtelijke organisatiestructuur van zeer grote (in principe mondiale) bedrijven. Op deze manier is de mondiale stedelijke hiërarchie een afspiegeling van de bedrijfsmatige organisatie van grote multinationals. De belangrijkste wereldsteden, bijna altijd New York, Londen, en Tokyo, hebben een uitzonderlijk groot aantal hoofdkantoren. Daar onder bevinden zich steden met minder mondiale hoofdkantoren maar wel veel regionale hoofdkantoren. Deze categorie met steden zoals Parijs, Los Angeles, Frankfurt en Singapore is al een stuk breder en de begrenzing varieert nogal. Daar weer onder bevinden zich vele steden met een gering aantal hoofdkantoren en met branches met een kleinere invloedssfeer. Deze vele steden zijn moeilijk op een hiërarchische wijze van elkaar te onderscheiden. Een deel van het probleem is dus dat de ruimtelijke organisatie van de meeste bedrijven, op de hoogste echelons na, geen duidelijke hiërarchische structuur heeft, zodat je er ook niet echt een duidelijke stedelijke hiërarchie kan van afleiden (met uitzondering van een klein aantal leidende wereldsteden).

Deze benaderingswijze is problematisch omdat ze uiterst 'centrisch' is. Het komt er op neer dat steden wereldwijd worden gerangschikt op basis van hun relatie met steden zoals Londen of New York. Bovendien wordt die relatie op een erg eenzijdige manier gemeten in termen van de organisatiestructuur van de desbetreffende