

Hoe regio's zich ontplooiën in Brussel

De organisatietypes van territoriale vertegenwoordiging bij de EU

Tom Donas en Jan Beyers

SAMENVATTING VAN

Donas, T. & Beyers, J. (2012). How Regions Assemble in Brussels: The Organizational Form of Territorial Representation in the European Union. *Publius: The Journal of Federalism*, 1-24. doi:10.1093/publius/pjs042.

De vertegenwoordiging van lokale en regionale overheden (deelstaten, provincies en steden) op het Europese niveau is een alledaags fenomeen geworden. Waar er in 1993 slechts 54 verbindingsbureaus waren, tellen we vandaag, in aanvulling op meer dan 200 verbindingsbureaus, vele andere vormen van regionale vertegenwoordiging, bijvoorbeeld via allerlei nationale en internationale netwerken. Hoewel dit alles ver af staat van het 'Europa van de regio's', geeft het wel aan dat substatelijke territoriale belangen in staat zijn om een duurzame aanwezigheid op het EU-niveau uit te bouwen.

Tot op heden is er weinig aandacht besteed aan de verschillende organisatievormen die subnationale overheden hanteren om zich te vertegenwoordigen in Brussel. Sommige vertegenwoordigen zich samen met andere regio's in een associatie, ter-

wijl andere zich individueel ontplooiën. In vele gevallen combineren regio's collectieve en individuele vormen van vertegenwoordiging.

De meest bekende organisatietypes zijn het verbindingsbureau en de transregionale associatie. Het *verbindingsbureau* is een individuele subnationale overheid die een kantoor in Brussel opent. De *transregionale associatie* is een collectieve organisatievorm die bestaat uit subnationale overheden afkomstig uit verschillende lidstaten. Sommige van deze associaties hebben een brede en algemene focus – bijvoorbeeld REGLEG, het Europese netwerk van regio's met wetgevende bevoegdheden – terwijl andere gericht zijn op een specifieke niche – bijvoorbeeld de *Association des Régions Européennes des Produits d'Origine*. Vanwege hun grensoverschrijdende karakter kunnen deze as-

sociaties een belangrijke rol spelen in de Brusselse lobbyarena.

Daarnaast zijn er twee andere, meer onderbelicht gebleven vormen van collectieve territoriale vertegenwoordiging. Subnationale overheden kunnen de vertegenwoordigingskosten met andere overheden van hetzelfde land delen door de oprichting van een gezamenlijk bureau. Indien niet alle subnationale overheden uit een lidstaat deel uitmaken van de associatie, beschouwen we dit als een *gedeeltelijke nationale associatie*. Een voorbeeld is het gezamenlijke kantoor van Sleeswijk-Holstein en Hamburg. Wanneer alle subnationale overheden uit één lidstaat besluiten om een gezamenlijke vertegenwoordiging in Brussel op te starten, noemen we dit een *complete nationale associatie*. Een voorbeeld hiervan is het *Irish Regions' Office*, dat alle regio's van Ierland omvat.

In ons *Publius*-artikel realiseren we twee objectieven. Ten eerste brengen we systematisch het voorkomen van deze verschillende types in kaart om een beter beeld te krijgen van de densiteit en diversiteit van de territoriale belangen in Brussel. Ten tweede ontwikkelen we een model waarmee we kunnen voorspellen welke subnationale overheid gebruik maakt van welke organisatievorm. Over deze materie bestaat onenigheid onder politicologen. Sommige academici zien de EU-instellingen als een opportuniteit voor zowel collectieve als individuele belangenvertegenwoordiging van eerder perifere regio's. Anderen zijn eerder sceptisch, omdat ze verwachten dat vooral rijke en welvarende regio's van deze kansen gebruik maken. Deze onderzoeksvragen sluiten aan bij een ruimere vraag inzake

de aard van de EU als politiek systeem. Kan de EU dus best omschreven worden als een pluraal systeem waarin een grote diversiteit van concurrerende belangen vertegenwoordigd is? Of is de Europese besluitvorming eerder een elitair systeem, waarin slechts een beperkt aantal welvarende actoren invloed kunnen uitoefenen? Om deze vragen te beantwoorden maken wij gebruik van een nieuwe dataset met gegevens over de betrokkenheid van 297 regio's uit 20 lidstaten in 275 verschillende vertegenwoordigingen. Zo konden we vaststellen dat alle 297 regionale overheden op de een of andere manier vertegenwoordigd zijn in een van de 175 verbindingsbureaus, 25 gedeeltelijke nationale associaties, 7 complete nationale associaties, of 68 transregionale associaties. Concreet betekent dit dat alle regionale overheden gesitueerd op het eerste niveau onder de centrale overheid op een of andere wijze actief zijn op het EU-niveau. Dat lijkt aanzienlijk.

Er zijn echter beduidende verschillen tussen regionale overheden en niet alle organisatietypes worden even vaak gecombineerd. Zo zijn regionale overheden die beschikken over een eigen verbindingsbureau, vergeleken met andere overheden, veel meer vertegenwoordigd in transregionale associaties. Dit geeft aan dat een verbindingsbureau een zelfversterkend effect heeft en de inbedding van regionale overheden in allerlei Europese beleidsnetwerken versterkt. De verschillen tussen de regionale overheden kunnen grotendeels worden verklaard door binnenlandse factoren en contextuele variabelen. Ten eerste: overheden met een verbindingsbureau zijn rijker en

genieten doorgaans van een grotere mate van zelfbestuur. Ten tweede: overheden die gebruik maken van een gedeeltelijke nationale associatie hebben een veel kleinere bbp, maar hun bbp per capita is groter dan dat van andere regio's. Over het geheel genomen zijn dit dus welvarende en rijkere regio's, maar regio's waarvoor de toegevoegde waarde van het opzetten van een eigen kantoor wellicht niet hoog genoeg is. Ten derde: regio's die terugvalen op een complete nationale associatie zijn minder welvend zowel wat hun totale bbp als hun bbp per capita betreft. Kenmerkend voor deze regio's is dat ze, vergeleken met regio's met een eigen kantoor, niet veel zelfbestuur hebben maar toch een aanzienlijke macht hebben in de nationale besluitvorming. Ten vierde: een uitgebreid lidmaatschap van transregionale associaties wordt sterk bepaald door de middelen en de competenties van de regio: hoe meer middelen en zelfbestuur, des te hoger de participatie in transregionale associaties. Ten slotte speelt partijpolitiek een belangrijke rol. Regio's met een regionalistische of nationalistische partij zijn over het algemeen actiever in allerlei transregionale associaties en zij zijn beduidend meer geneigd om hun eigen verbindingsbureau op te richten.

De getoetste modellen laten niet toe om conclusies te trekken over de rol van subnationale overheden en hun contacten met de Europese instellingen. Toch bieden ze een eerste antwoord op een aantal fundamentele vragen over territoriaal lobbyen. Enerzijds zijn alle Europese regionale overheden op de een of andere wijze aanwezig in Brussel, wat aangeeft dat substatelijke vertegenwoordiging een natuurlijk onderdeel is van de belangenbehartiging in de EU. Anderzijds bestaan er grote verschillen in de zin dat welvarende regio's beduidend actiever zijn, via meer organisatietypes vertegenwoordigd zijn en een prominentere positie innemen bij verschillende transregionale associaties. Het feit dat deze regio's verschillende organisatievormen weten te combineren versterkt hun kans om direct of indirect toegang te krijgen tot de EU-beleidsmakers. Er is volgens ons meer onderzoek nodig om de volledige implicaties van deze oneffenheden te begrijpen. Daarbij moet meer gekeken worden naar de horizontale dimensie van het territoriale lobbyen, met name naar hoe regionale overheden strategisch coalities smeden of tegenstanders zijn van andere overheden en niet-gouvernementele actoren op specifieke beleidsdomeinen.