

PAPER NR. 8, NOVEMBER 2013

REGIONALE BEÏNVLOEDING IN DE EUROPESE UNIE: KENNIS & KENNISSEN

**Matti Van Hecke
Peter Bursens
Jan Beyers**

REGIONALE BEÏNVLOEDING IN DE EUROPESE UNIE: KENNIS & KENNISSEN

Matti Van Hecke, Peter Bursens & Jan Beyers

ABSTRACT

Waarom bestaat er zoiets als regionale belangenbehartiging in de EU en hoe kunnen regio's Europees beleid beïnvloeden? Deze twee vragen lopen als een rode draad doorheen dit rapport dat het resultaat vormt van een grondige lezing van de literatuur. Gezien de literatuur rond beïnvloedingsstrategieën van regionale overheden beperkt is wordt vooral beroep gedaan op literatuur omtrent belangengroepen in de EU. Dit rapport biedt zodus een overzicht van een brede waaier aan opportuniteiten die regio's hebben om hun invloed op het beleidvormingsproces van de EU te optimaliseren. In verschillende aandachtspunten wordt de focus hierbij toegespitst op Vlaanderen. Vlaanderen heeft binnen België een uitzonderlijk sterke positie die een grote institutionele betrokkenheid bij Europese beleidsvorming garandeert. Daardoor is ze echter minder geneigd om de Europese besluitvormers op directe wijze te benaderen. Nochtans sluit het gebruik van zowel intra-staatse als extra-staatse beïnvloedingskanalen elkaar niet noodzakelijk uit, maar kunnen ze zelfs complementair werken. Bij deze laatste is de vraag waar, met wie en hoe men het effectiefste lobbyt cruciaal. Een aantal van de aandachtspunten die in dit rapport aan bod komen zullen in een later stadium worden omgezet in hypothesen en uitgebreid worden getest. De resultaten van dit onderzoek zullen in een tweede rapport worden gepresenteerd in de vorm van beleidsaanbevelingen die relevant zijn voor de strategische positie van Vlaanderen in het beleidvormingsproces van de EU.

SLEUTELWOORDEN

Regio's, Europese beleidsvorming, Beïnvloedingsstrategieën, Vlaanderen

AUTEUR

Matti Van Hecke studeerde Politieke Wetenschappen aan de Universiteit Antwerpen. Hij behaalde een Master in de Europese en Vergelijkende Politiek en Master-na-Master in de Internationale Betrekkingen Diplomatie met grote onderscheiding. Met zijn masterthesis behaalde hij de derde plaats voor de Prijs Karel Verleye 2012. In februari 2013 werd Matti aan de Universiteit Antwerpen aangenomen als onderwijsassistent in het gebied van de Internationale Politiek. Vanaf september 2013 werd hij voltijds doctoraal onderzoeker voor het steunpunt buitenlands beleid, internationaal ondernemen en ontwikkelingssamenwerking.

CORRESPONDENTIE:

MATTI.VANHEKCE@UANTWERPEN.BE

Het onderzoek dat aan de basis ligt van dit rapport kadert in het programma 'Steunpunten voor Beleidsrelevant Onderzoek' dat gefinancierd wordt door de Vlaamse Overheid. Wij danken de Vlaamse Overheid voor de financiële steun en interesse in het onderzoek.

© 2013 by Matti Van Hecke. All rights reserved. No portion of this paper may be reproduced without permission of the authors.

INHOUDSTAFEL

INLEIDING.....	7
CONCEPTUEEL KADER	9
DEEL I: WAAROM REGIONALE BELANGENVERTEGENWOORDIGING IN DE EUROPESE UNIE?	9
1. DE AANBODZIJDE: INFORMATIE, NETWERK EN BEÏNVLOEDING	9
1.1. Informatiefunctie.....	10
1.2. Netwerkfunctie	12
1.3. Beïnvloedingsfunctie	12
1.4. Besluit	13
2. DE VRAAGZIJDE: EXPERTISE, LEGITIMITEIT EN IMPLEMENTATIE-CAPACITEIT	17
2.1. Expertise	18
2.2. Legitimiteit.....	19
2.3. Implementatiecapaciteit.....	20
2.4. Besluit	21
DEEL II HOE KUNNEN REGIO'S EUROPEES BELEID BEÏNVLOEDEN?.....	24
1. INTRA-STAATSE BEINVLOEDINGSSTRATEGIEËN	25
1.1. Regionale autoriteit	25
1.2. Regionale geïstitutionaliseerde betrokkenheid.....	26
1.3. Besluit	31
2. EXTRA-STAATSE BEINVLOEDINGSSTRATEGIEËN.....	33
2.1. Waar?.....	34
2.2. Met wie?.....	55
2.3. Hoe?	62
CONCLUSIE.....	67
BIBLIOGRAFIE.....	70

MANAGEMENTSAMENVATTING

Het gewicht dat de Vlaamse Overheid toekent aan regionale belangenvertegenwoordiging bij de Europese Unie (EU) is de laatste jaren sterk toegenomen. Deze Europese focus van de Vlaamse internationale vertegenwoordiging is niet toevallig. De EU is – vaak in tegenstelling tot populaire overtuiging – geen ver-van-mijn-bed show, maar een politiek niveau met een fundamentele impact op Vlaanderen. Een aanzienlijk deel van de Vlaamse wetgeving vindt haar oorsprong in de EU. Niet alleen wordt verwacht dat in de toekomst de EU meer regelgeving zal maken, maar sinds het Verdrag van Lissabon kan de EU ook het optreden van lidstaten ondersteunen, coördineren en aanvullen, met name in de Vlaamse bevoegdheden sport en toerisme. Bovendien speelt de EU een steeds grotere rol op vlak van economisch en budgettair beleid. Tegelijk breiden ook de Vlaamse bevoegdheden gestaag verder uit.

Deze dubbele ontwikkeling waarbij de uitbreiding van bevoegdheden voor de EU en Vlaanderen vaak overlappen, noopt tot een complementair Europees en Vlaams beleid. Dit komt neer op het nauwgezet en proactief opvolgen van Europese regelgeving en beleidsvoering alsook het beïnvloeden van het Europese beleidsproces. Er bestaat een brede waaier aan kanalen en strategieën via dewelke regionale overheden een invloed kunnen uitoefenen in de EU. Zo kan men een onderscheid maken tussen ‘intra-staatse’ strategieën waarbij samenwerking met de centrale overheid cruciaal is, en ‘extra-staatse’ strategieën waarbij regionale overheden zelfstandig en los van de centrale overheid de Europese instellingen direct benaderen. In plaats van zich tot één van deze twee opties te beperken, kunnen regio's best beide opties benutten om hun invloed te maximaliseren.

Dit rapport presenteert een samenhangend overzicht van mogelijke strategieën en beïnvloedingskanalen voor regio's bij de EU. De literatuur over het lobbyen van regio's is beperkt, maar de wijze waarop regio's een impact kunnen hebben op het EU-besluitvormingsproces vertoont sterke gelijkenissen met de lobbypraktijken van belangengroepen. Daarom zijn de implicaties in dit rapport deels afgeleid uit de literatuur betreffende het lobbyen van belangengroepen in de EU. Ondanks de gelijkenis met belangengroepen zijn er echter ook belangrijke verschillen. Zo beschikken regio's veelal over een formele constitutionele positie waaruit ze hun politieke legitimiteit afleiden, beschikken ze over een bestuursvorm die democratisch gelegitimeerd wordt, beschikken ze in meer of mindere mate over formele toegang tot de nationale standpuntbepaling en zijn ze administratief verantwoordelijk voor het implementeren van EU-wetgeving. Deze specifieke aspecten worden meegenomen bij het formuleren van aandachtspunten voor het optimaliseren van de beïnvloedingsstrategie.

Het rapport is opgebouwd in twee delen. In het eerste deel vragen we ons af waarom er zoiets bestaat als regionale belangenbehartiging bij de Europese instellingen.

Deze vraag wordt in twee richtingen gesteld: (1) waarom laten regio's hun stem op het Europese niveau horen en (2) waarom luisteren de Europese instellingen naar regio's? Een goed begrip van de wederzijds afhankelijke relatie tussen regio's en de EU is een noodzakelijke eerste stap in de richting van beleidsbeïnvloeding. In deel II focussen we ons vervolgens op de verschillende beïnvloedingsstrategieën die regio's kunnen hanteren. We maken daarbij het onderscheid tussen intra-staatse kanalen en extra-staatse kanalen.

We concluderen in dit rapport dat er verschillende factoren bestaan die de potentiële invloed van een regio bepalen. Deze factoren kunnen regio-specifiek zijn. Zo hangt de invloed van regio's op het Europese beleid in grote mate af van de geïnstitutionaliseerde betrokkenheid van regio's binnen de lidstaat zelf. Regio's die autonoom zijn en zwaar kunnen wegen op het nationale standpunt hebben een grotere kans om Europees beleid te beïnvloeden dan regio's die deze privileges niet eigen zijn. In tweede instantie kunnen de factoren die invloed verklaren ook verwijzen naar de verschillende beïnvloedingskanalen en strategieën die regio's kunnen hanteren. Om deze te identificeren baseerden we ons op de literatuur omtrent belangengroepen.

We formuleerden daarnaast enkele algemene lessen uit de literatuurstudie. Een eerste algemene regel is dat hoe vroeger men actief is, hoe meer invloed men verwerft. Zolang er nog geen formele documenten worden gepubliceerd kunnen voorstellen nog gemakkelijk worden beïnvloed. Een tweede regel is dat men het verste komt met kwaliteitsvolle en bruikbare data. Een consistente voorziening hiervan maakt een regio tot een vertrouwde actor in het beleidsproces. Succesvolle regionale vertegenwoordigingen hebben een goed begrip van de verschillende normen en *best practices* die gepaard gaan met lobbyen in de EU, welke zijn gebaseerd op vertrouwen en verzoenend gedrag. Inzicht in deze normen en gedrag volgens deze informele regels vormt de sleutel tot effectieve participatie in de EU-besluitvorming en dus tot succesvol lobbyen. Een derde algemene regel is dat het optimale doelwit voor beleidsbeïnvloeding afhangt van het stadium waarin het beleidsvormingsproces zich bevindt en van de positie van dat doelwit omtrent dit beleid. Elke Europese instelling heeft een verschillend gewicht in het beleidsvormingsproces naargelang in welk stadium dit proces zich bevindt. De Commissie is het belangrijkste doelwit tijdens de agendavorming en beleidsvoorbereiding. Het EP is belangrijk tijdens de besluitvormingsfase. Daarnaast kan men best lobbyen bij diegene wiens positie reeds het dichtst aanleunt bij de eigen positie. Men kan hierbij een onderscheid maken tussen de verschillende instellingen, maar men dient ook oog te hebben voor verschillende posities binnen de instellingen zelf. De argumenten en tactieken die men het best gebruikt zijn dan weer afhankelijk van waar men lobbyt.

Naast deze algemene regels hebben we doorheen het werk ook aandachtspunten geformuleerd die van toepassing kunnen zijn voor Vlaanderen als regio in de EU.

Deze aandachtspunten zijn op de eerste plaats het resultaat van een theoretische oefening. Empirisch onderzoek naar de invloed van regio's in het Europees beleidvormingsproces is eerder beperkt. Een volgend rapport dat later zal voorgesteld worden in het kader van het steunpunt voor buitenlands beleid, heeft de ambitie dit hiaat in de literatuur gedeeltelijk te dichten. De aandachtspunten in dit rapport zijn afgeleid op basis van een literatuurstudie en moeten op de eerste plaats beschouwd worden als theoretische verwachtingen. De implicaties vormen het resultaat van een verkenning in de literatuur en maken deel uit van een brede waaier aan opties die regio's hebben om hun invloed in de EU te optimaliseren. Een selectie van deze aanbevelingen zullen in het kader van een uitgebreid onderzoek worden omgevormd tot hypothesen en empirisch worden getest. De resultaten die uit dit onderzoek volgen zullen vertaald worden naar concrete beleidsaanbevelingen die van toepassing zijn voor de strategische positie van Vlaanderen in het Europese beleidvormingsproces.

INLEIDING

Het gewicht dat de Vlaamse Overheid toekent aan regionale belangenvertegenwoordiging bij de Europese Unie (EU) is de laatste jaren sterk toegenomen. In zijn beleidsnota 2009-2014¹ en zijn 11-juli toespraak in 2012², articuleert Kris Peeters uitdrukkelijk zijn ambitie om meer te wegen op de Europese besluitvorming. Ook de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (SARiV) schuift in een recent rapport het EU-beleid naar voren als één van de voornaamste aandachtspunten. SARiV stelt voor om extra in te zetten op het 'bijdragen aan het beleid en de activiteiten van internationale organisaties – in het bijzonder de Europese Unie'. Bovendien is ze van mening dat in het bijzonder het EU-beleid meer aandacht moet krijgen in de hele Vlaamse overheid en een prioriteit dient te zijn voor heel haar diplomatiek instrumentarium.³ Deze Europese focus van de Vlaamse internationale vertegenwoordiging is niet toevallig. De EU is – vaak in tegenstelling tot populaire overtuiging – geen ver-van-mijn-bed show, maar een politiek niveau met een fundamentele impact op Vlaanderen (Beyers & Bursens, 2006; Beyers en Bursens, 2013). Een aanzienlijk deel van de Vlaamse wetgeving vindt haar oorsprong in de EU (Criekemans, 2013). Niet alleen wordt verwacht dat in de toekomst de EU meer regelgeving zal maken (Chalmers, 2012), maar sinds het Verdrag van Lissabon kan de EU ook het optreden van lidstaten ondersteunen, coördineren en aanvullen, met name in de Vlaamse bevoegdheden sport en toerisme (Morsink en Bursens, 2013). Bovendien speelt de EU een steeds grotere rol op vlak van economisch en budgettair beleid. Tegelijkertijd breiden ook de Vlaamse bevoegdheden gestaag verder uit. Het vlinderakkoord over de zesde staatshervorming introduceert belangrijke nieuwe bevoegdheden op het vlak van arbeidsmarktbeleid, gezondheidszorg, ondernemerschap en energiebeleid.⁴ Deze dubbele ontwikkeling waarbij de uitbreiding van bevoegdheden voor de EU en Vlaanderen vaak overlappen, noopt tot een complementair Europees en Vlaams beleid.

Het verzekeren van een complementair beleid geldt als een van de belangrijkste doelstellingen van de Vlaamse regionale belangenvertegenwoordiging. Dit komt neer op 'het nauwgezet en proactief opvolgen van Europese regelgeving en beleidsvoering alsook het beïnvloeden van het Europese beleidsproces'.⁵ Er bestaat een brede waaier aan kanalen en strategieën via dewelke regionale overheden een invloed kunnen uitoefenen in de EU. Zo kan men een onderscheid maken tussen

¹ Peeters, K. (2009) 'Beleidsnota 2009-2014: Buitenlands beleid, internationaal ondernemen en ontwikkelingssamenwerking. Brussel, Vlaamse Regering.

² Peeters, K. (2012) 'Toespraak door Kris Peeters, Vlaams minister-president en Vlaams minister van economie, buitenlands beleid, landbouw en plattelandsbeleid' 11 juli 2012.

³ Strategische Adviesraad Internationaal Vlaanderen (2013) 'Een nieuwe Vlaamse diplomatie in een veranderende wereld: naar een efficiënt buitenlands netwerk' p. 4

⁴ Peeters, K. (2013) 'Toespraak door Kris Peeters, Vlaams minister-president en Vlaams minister van economie, buitenlands beleid, landbouw en plattelandsbeleid' 11 juli 2013.

⁵ Vlaamse Vertegenwoordiging bij de EU (2010) 'Een voorstelling van de Vlaamse Vertegenwoordiging bij de EU'

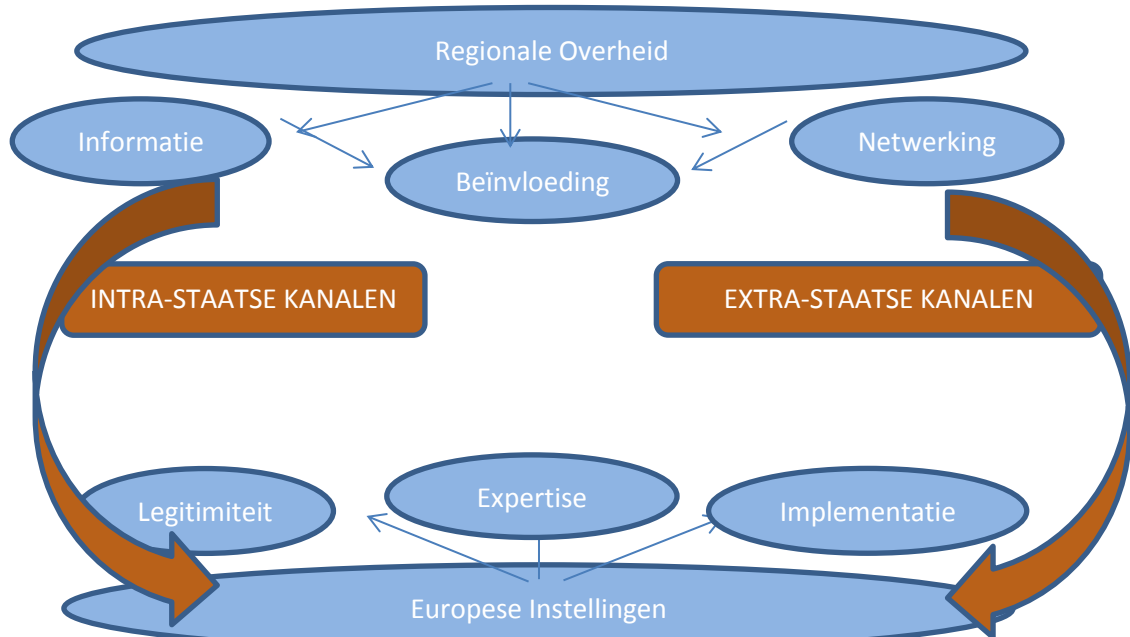
‘intra-staatse’ strategieën waarbij samenwerking met de centrale overheid cruciaal is, en ‘extra-staatse’ strategieën waarbij regionale overheden zelfstandig en los van de centrale overheid de Europese instellingen direct benaderen. In plaats van zich tot één van deze twee opties te beperken, kunnen regio’s best beide opties benutten om hun invloed te maximaliseren (Tatham, 2008: 497). Ook Vlaanderen moet volgens minister-president Peeters een capaciteit ontwikkelen om ‘tijdig en alert gebruik te maken van alle beschikbare beïnvloedingskanalen’.⁶

Dit rapport wil hiertoe bijdragen door een samenhangend overzicht te geven van mogelijke strategieën en beïnvloedingskanalen voor regio’s bij de EU. De literatuur over het lobbyen van regio’s is beperkt, maar de wijze waarop regio’s een impact kunnen hebben op het EU-besluitvormingsproces vertoont sterke gelijkenissen met de lobbypraktijken van belangengroepen. Daardoor zijn de implicaties in dit rapport deels afgeleid uit de literatuur betreffende het lobbyen van belangengroepen in de EU. Ondanks de gelijkenis met belangengroepen zijn er echter ook belangrijke verschillen. Zo beschikken regio’s veelal over een formele constitutionele positie waaruit ze hun politieke legitimiteit afleiden, beschikken ze over een bestuursvorm die democratisch gelegitimeerd wordt, beschikken ze in meer of mindere mate over formele toegang tot de nationale standpuntbepaling en zijn ze administratief verantwoordelijk voor het implementeren van EU-wetgeving. Vandaar dat deze specifieke aspecten meegenomen moeten worden in het optimaliseren van de beïnvloedingsstrategie. Dit rapport is een onderdeel van de literatuurstudie die aan de basis zal liggen van het empirisch onderzoek naar regionale beïnvloedingsstrategieën dat in het kader van het Steunpunt wordt uitgevoerd.

Het rapport is opgebouwd in twee delen. In het eerste deel vragen we ons af waarom er zoiets bestaat als regionale belangenbehartiging bij de Europese instellingen. Deze vraag wordt in twee richtingen gesteld: (1) waarom laten regio’s hun stem op het Europese niveau horen en (2) waarom luisteren de Europese instellingen naar regio’s? Een goed begrip van de wederzijds afhankelijke relatie tussen regio’s en de EU is een noodzakelijke eerste stap in de richting van beleidsbeïnvloeding. In deel II focussen we ons vervolgens op de verschillende beïnvloedingsstrategieën die regio’s kunnen hanteren. We maken daarbij het onderscheid tussen intra-staatse kanalen en extra-staatse kanalen. Aan het einde van elk hoofdstuk volgt een besluit met aandachtspunten en *best practices* die mogelijk nuttig zijn voor Vlaanderen.

⁶ Peeters, K. (2009) ‘Beleidsnota 2009-2014: Buitenlands beleid, internationaal ondernemen en ontwikkelingssamenwerking. Brussel, Vlaamse Regering, p. 30.

CONCEPTUEEL KADER



DEEL I: WAAROM REGIONALE BELANGENVERTEGENWOORDIGING IN DE EUROPESE UNIE?

1. DE AANBODZIJDE: INFORMATIE, NETWERK EN BEÏNVLOEDING

De EU kent een systeem van indirecte implementatie. Dat wil zeggen dat de lidstaten verantwoordelijk zijn voor de uitvoering en handhaving van Europese regelgeving. Omdat de EU op de meeste beleidsterreinen niet beschikt over eigen implementatiecapaciteit, dienen lidstaten rechtstreeks werkende verordeningen en in nationaal recht omgezette richtlijnen toe te passen op concrete gevallen en te zorgen voor handhaving van de regels. Door decentraliserende tendensen in de EU – i.e. een proces waarbij beleidsverantwoordelijkheid van de centrale, nationale overheid wordt overgedragen aan lagere overheden – komen verantwoordelijkheden inzake uitvoering, toepassing en handhaving van Europese regelgeving in toenemende mate bij decentrale overheden te liggen. Als gevolg hiervan wordt een aanzienlijk gedeelte van het beleid van decentrale overheden mede bepaald door Europese regelgeving. Dit geldt niet alleen voor zogenaamde *sterke* decentrale overheden met wetgevende bevoegdheden zoals de Belgische gemeenschappen en

gewesten, maar ook voor *zwakkere* decentrale overheden zoals de Nederlandse provincies (Mastenbroek, Zwaan en Liefferink, 2013).

Veel EU-regelgeving wordt aldus mede of geheel door lokale en regionale overheden uitgevoerd. Dit biedt opportuniteiten, maar creëert ook risico's zoals toegenomen kansen op boetes, vernietigen van besluiten en imagoschade ten gevolge van implementatieproblematiek. Tegelijkertijd spelen de voorbereiding, onderhandeling en besluitvorming voor deze Europese regelgeving zich af op Europees niveau, in ingewikkelde procedures met hoofdrollen voor de Europese Commissie, het Europees Parlement (EP), de Raad van Ministers (de Raad) en, tot slot, de nationale regeringen. Met andere woorden, de betrokkenheid van regio's en andere sub-nationale entiteiten in het Europese beleidvormingsproces is – ondanks hun uitvoerende rol – niet op formele wijze gegarandeerd. Dit zorgt voor een kloof tussen de voorbereiding en uitvoering van Europees beleid.

De kloof tussen voorbereiding en uitvoering van Europees beleid is mogelijk om een aantal redenen problematisch. Ten eerste moeten overheden die bepaalde wet- of regelgeving uitvoeren kunnen beoordelen of het nieuwe wetsontwerp wel *uitvoerbaar* en *handhaafbaar* is. Een tweede probleem is dat regelgeving vanuit het perspectief van de uitvoerder inhoudelijk *ongewenst* kan zijn of kan botsen met eigen beleidsdoelstellingen. Ten derde leidt een scheiding tussen voorbereiding en uitvoering van beleid tot geringe legitimiteit. Aanwezigheid in Brussel is belangrijk om er voor te zorgen dat de implementatie van het beleid op een efficiënte en effectieve wijze kan verlopen (output-legitimiteit) en aansluit bij de wensen van de regionale kiezer (input-legitimiteit). Bovendien bestaat de kans dat actoren die geen rol spelen in de beleidsvorming zich geen mede-eigenaar van dit beleid voelen, waardoor het uitvoeren van Europese regelgeving beschouwd wordt als 'corvee' en niet als een taak die ook mogelijkheden met zich meebrengt.

Ondanks de zeer beperkte formele rol in Europese wetgevende procedures zijn er toch een aantal manieren waardoor regio's hun betrokkenheid kunnen vergroten en belangen kunnen vertegenwoordigen. Bovendien faciliteren een aantal Europese instellingen de toegang en inspraak van regionale belangen. Vooraleer we in deel II de verschillende kanalen en strategieën bespreken die dit doel kunnen dienen, gaan we eerst dieper in op de argumenten voor het verbinden van beleidsuitvoering en beleidsvorming vanuit het perspectief van de regio. Hierbij komen de informatiefunctie, netwerkfunctie en beïnvloedingsfunctie van een positie tijdens het Europees beleidvormingsproces aan bod.

1.1. Informatiefunctie

De informatiefunctie houdt in dat het voor regionale overheden wenselijk is zoveel mogelijk kennis over Europese beleidsvorming te vergaren. Informatie vergaren is volgens de literatuur de meest belangrijke activiteit van regionale

vertegenwoordigingen in Brussel. Of in de woorden van Gary Marks: “*Information gathering is the conditio sine qua non of subnational activity in the European Union* (Marks, Heasley en Mbaye, 2002). Hiervoor bestaan verschillende motieven.

1.1.1. Anticiperen op nieuwe EU-regelgeving

In de eerste plaats is het van belang kennis van nieuwe regels op te doen omdat ze opportuniteiten vormen indien ze het belang van de regio dienen. Daarnaast kunnen ze echter ook negatieve gevolgen hebben als deze regels in een later stadium onvoldoende worden nageleefd. In België, Nederland, Duitsland en Denemarken kunnen, onder strikte voorwaarden, boetes opgelegd door het Europees Hof en eventuele andere kosten die samenhangen met het niet nakomen van EU-verplichtingen op regionale overheden verhaald worden (Mastenbroek et al., 2013). Het aantal conflicten tussen Vlaanderen en de EU over de omzetting van EU-regels schommelt sinds 1977 tussen de 17 en de 23 (Tegenbos, 2009). Een kwart van de conflicten gaat over laattijdigheid bij het omzetten van Europese regels in Vlaamse regels, de overige discussies zijn inhoudelijk.⁷

Niet alle conflicten resulteren in veroordelingen. Sommige zijn lopende betwistingen waarvan er af en toe één in het nadeel van Vlaanderen wordt uitgesproken, andere zijn klachten van de EU waarbij de partijen een vergelijk vinden. Toch kunnen dergelijke twistpunten potentieel schadelijk zijn voor zowel de regionale begroting als het regionale imago, bijvoorbeeld als maatregelen die al zijn genomen moeten worden teruggedraaid omdat ze Europese regels schenden. Het is dan ook wenselijk nalevingsproblemen te voorkomen door te anticiperen op nieuwe regelgeving, deze tijdig in regionaal beleid te verwerken en de naleving ervan te monitoren. Een tijdige en degelijke kennis van de Europese wetgeving is hiervoor onontbeerlijk.

1.1.2. In kaart brengen van subsidiemogelijkheden

Actief het beleidsproces volgen in ‘Brussel’ kan ook helpen om zicht te krijgen op Europese subsidiemogelijkheden. Uit onderzoek blijkt dat het verkrijgen van subsidies een belangrijke motivator is om Europees actief te zijn (Marks et al., 2002). Het gaat hierbij enerzijds om het inventariseren van de subsidiemogelijkheden; anderzijds om het vergroten van de kansen op het daadwerkelijk verwerven van subsidies. Hierbij richt men de blik niet enkel op structuurfondsen, maar ook andere investeringsfondsen op terreinen zoals R&D, landbouw, transport of natuurontwikkeling. Gezien de grote complexiteit van de Europese distributieve programma’s kan participatie in Brusselse kringen de inhoud van dergelijke programma’s beïnvloeden en daardoor de latere mogelijkheden van subsidieverwerving vergroten (Mastenbroek et al., 2013).

⁷ De meeste conflicten gaan over milieukwesties. Drie andere knelpunten die geregeld weerkeren zijn het vrij verkeer van personen en goederen binnen de EU, de niet-discriminatie van EU-burgers in vergelijking met Belgen en de toepassing van het woonland/werklandprincipe.

1.2. Netwerkfunctie

De netwerkfunctie omvat het ontwikkelen en onderhouden van connecties die dienstbaar kunnen zijn aan de belangen van de regio. Dat kunnen contacten zijn met andere regio's binnen of buiten België, maar ook contacten met Europese ambtenaren, politici of belangengroepen. Het hebben van een goed netwerk is om verschillende redenen nuttig voor een regionale overheid: contacten kunnen helpen om in een vroeg stadium informatie te verkrijgen en om beleid op het juiste moment en op de juiste plaats te beïnvloeden. Voordat een eerste formele oproep tot consultatie is gepubliceerd heeft er immers vaak al informeel overleg plaatsgevonden, waartoe alleen toegang te verkrijgen is door de juiste mensen te kennen.

In de tweede plaats kan een goed netwerk met andere decentrale overheden helpen om Europese regels beter en in sommige gevallen wellicht gezamenlijk uit te voeren (Marks et al., 2002: 4-5). Regio's over landgrenzen heen zijn immers gebonden aan dezelfde vereisten uit Brussel. Hoewel omstandigheden natuurlijk zelden precies gelijk zijn, kunnen regio's over de grenzen van elkaar leren door het uitwisselen van ervaringen en *best practices*. Daarnaast kunnen contacten die zijn opgedaan in een eerdere fase van pas komen bij het opzetten van concrete grensoverschrijdende samenwerking in de implementatiefase.

Mastenbroek et al. merken in hun op interviews gebaseerde studie op dat de netwerkfunctie aanzienlijk minder vaak genoemd werd dan de andere functies. Zij komen daardoor tot de conclusie dat netwerken nauwelijks als een zelfstandige functie beschouwd kan worden, maar dat ze helpen om de informatiefunctie (zie boven) en beïnvloedingsfunctie (zie onder) beter te vervullen (Mastenbroek et al., 2013). We komen verder terug op het nut van netwerken voor het vergaren van informatie en het vormen van allianties gericht op beleidsbeïnvloeding.

1.3. Beïnvloedingsfunctie

De derde functie van aanwezigheid op het Europese toneel is het beïnvloeden van de Europese regelgeving. Terwijl alle regionale vertegenwoordigers in Brussel zich bezighouden met het verzamelen van informatie, zijn heel wat minder regio's expliciet bezig met het uitoefenen van invloed (Donas, Beyers en Fraussen, 2012). Onderzoek wijst uit dat regio's met een grote mate aan autonomie het uitoefenen van invloed expliciet beschouwen als een doelstelling (Marks et al., 2002). Waar het om gaat is in welke mate de EU zich opdringt in beleidsdomeinen waarvoor regionale overheden bevoegd zijn. Regio's als Vlaanderen, met een grote mate aan autonomie zowel in het vormen als in het uitvoeren van beleid, hebben meer te winnen én te verliezen bij EU-regelgeving. Beïnvloeding van Europees beleid kan als volgt twee verschillende vormen aannemen: het grijpen van kansen en het voorkomen van nadelige regelgeving.

1.3.1. *Het creëren van kansen*

Invloed uitoefenen op het Europese beleid kan bijdragen tot het realiseren van de regionale beleidsagenda en het agenderen van thema's die voor regionale overheden van belang zijn. Een specifiek voorbeeld van het creëren van dergelijke kansen betreft het beïnvloeden van de regelgeving omtrent subsidieprogramma's, om zo de kans tot het verwerven van subsidies in de toekomst te maximaliseren. In 2010 gaf de EU circa 35 procent van haar budget uit aan de structuurfondsen (Mastenbroek et al., 2013). Hoewel dit geld primair bedoeld is voor de zwakste regio's in Europa, kan ook Vlaanderen hiervan profiteren. Alle Belgische - en buitenlandse - regio's hebben er belang bij dat er überhaupt geld uit de structuurfondsen blijft komen.⁸

1.3.2. *Het voorkomen van nadelige regelgeving*

Hoewel ze op de eerste plaats als opportuniteit moet worden gezien, pakt Europese regelgeving niet altijd gunstig uit voor decentrale overheden. Niet alleen het anticiperen op (zie informatiefunctie), maar meer nog het *voorkomen* van ongewenste gevolgen van Europese regelgeving is dan ook cruciaal. Uitvoeringsproblemen zijn onwenselijk, omdat deze conflicteren met eigen beleidskeuzes, of tot boetes en reputatieschade kunnen leiden. Een belangrijke reden om deel te nemen aan Europese beleidsvormingsprocessen is dan ook ervoor te zorgen dat de regels uitvoerbaar zijn. Wanneer regio's meer verantwoordelijk worden gesteld voor de uitvoering van Europees beleid als gevolg van de decentralisatie – zeker als dit gepaard gaat met gelijkblijvende of zelfs minder middelen – neemt het risico op uitvoeringsproblemen en ongewenste financiële en administratieve consequenties alleen maar toe. Het is dan ook gewenst dat regio's invloed kunnen uitoefenen op het beleid dat zij uiteindelijk moeten toepassen en uitvoeren.

1.4. **Besluit**

De aanwezigheid van regionale belangenvertegenwoordigers in Brussel moet drie functies zien te vervullen. Ze moeten de regionale overheid voorzien van informatie, netwerken creëren en het Europese beleidsvormingsproces zien te beïnvloeden. Het bovenstaande leert ons dat informatievergaring een noodzakelijke voorwaarde is voor invloed in de EU. Het is in de woorden van Peter John (1994) '*at the base of a ladder of subnational participation that includes seeking political influence*'. De scheidingslijn tussen de informatiefunctie – en in mindere mate netwerkfunctie – en beïnvloedingsfunctie is om verschillende redenen problematisch. Op de eerste plaats is het pas mogelijk om kansen te creëren en nadelige wetgeving te voorkomen

⁸ Uit een Nederlandse studie blijkt dat de centrale overheid de nettobijdrage van Nederland wil verminderen en in ruil daarvoor geen geld meer voor regionaal beleid wil ontvangen, wat neerkomt op verdere bezuinigingen voor de provincies (Mastenbroek et al., 2013).

wanneer men op de hoogte is van dergelijke opportuniteiten en bedreigingen (1.4.1.). Ten tweede is informatie omtrent de eigen positie (1.4.2.) én de positie van anderen (1.4.3) noodzakelijk om medestanders en tegenstanders te identificeren. Tot slot kan men op basis van deze informatie inschatten in welke mate een poging tot beïnvloeding kans heeft tot slagen en welke prioriteiten moeten gesteld worden (1.4.4.). Om in deze informatienoden te voorzien, suggereren we hieronder enkele aandachtspunten.

1.4.1. Brandalarmprocedure

Het is pas mogelijk om nadelige wetgeving te voorkomen en kansen te creëren wanneer men voldoende informatie heeft over deze kansen en bedreigingen. Vlaanderen krijgt veel informatie via de Vlaamse Vertegenwoordiging bij de Permanente Vertegenwoordiging (VVPV) van België bij de EU. Zo zijn er de maandelijkse rapporteringen van wat er besproken wordt in de Raad. De rapporten die worden opgesteld bij het begin van elk voorzitterschap zijn nuttig, vermits de attachés in samenwerking met hun administratie een eerste *impact assessment* maken. Hierdoor kan Vlaanderen zich voorbereiden op de gevolgen van die regelgeving en waar nodig kan ze die trachten bij te sturen via de Belgische inbreng in de Raad. Daarnaast verhoogt het de betrokkenheid en vergemakkelijkt het de implementering omdat knelpunten al vroeg kunnen worden geïdentificeerd (Oral, 2006).

Minister-President Kris Peeters geeft in zijn beleidsnota aan om al voor het eigenlijke regelgevende initiatief van de Commissie een dossierfiche te laten samenstellen voor de Vlaamse regering. De Vlaamse overheid dient zo vroeg mogelijk op de hoogte te zijn van aankomende wetgeving. Hiervoor wordt reeds het wetgevingsprogramma van de Commissie en het programma van het Voorzitterschap gebruikt. Het is de taak van de VVPV om bij de Commissie de vinger aan de pols te houden en de grote hoeveelheid informatie te filteren (Peeters, 2009). Er zijn naast de VVPV echter nog andere kanalen voor Vlaanderen om aan informatie te komen over op stapel staande regelgeving. Economische en maatschappelijke actoren houden immers ook hun oren en ogen open om regelgeving te detecteren die hen potentieel nadeel of voordeel kan opleveren. Deze stakeholders kunnen ervoor opteren om de overheid in te lichten en steun te zoeken bij het afblokken of stimuleren van Europese wetgevende initiatieven. Deze praktijk wordt ook wel de “brandalarmprocedure” genoemd.

Aandachtspunt 1: Vlaanderen kan in het verzamelen van informatie, naast de Belgische Permanente Vertegenwoordiging, gesteund worden door belangengroepen. Deze volgen vanuit hun eigen belang evoluties op Europees niveau op en kunnen de regio op de hoogte brengen wanneer er evoluties zijn die zowel hun eigen belangen als deze van de regio in het algemeen in gevaar brengen. Vanzelfsprekend moet de informatie van belangengroepen met enige reserve worden benaderd, maar deze kennis kan wel een rol spelen in het signaleren van bepaalde kwesties. Het lijkt nuttig om een procedure op te zetten waarbij stakeholders op eenvoudige wijze hun bezorgdheden over Europese ontwikkelingen bij de Vlaamse overheid kenbaar kunnen maken.

1.4.2. Standpuntbepaling

Het is van cruciaal belang om zo vroeg mogelijk een standpunt te hebben. Zonder duidelijke prioriteiten en standpunten kunnen nieuwe ontwikkelingen niet worden beoordeeld en is het onmogelijk om invloed uit te oefenen (Rowe, 2011). Ontwerpen van Commissievoorstellen voor nieuwe Europese regelgeving worden via de Belgische PV aan de deelstaten bezorgd. Daarnaast monitort het Departement Internationaal Vlaanderen (DiV) zelf ontwerpen van commissievoorstellen voor richtlijnen die betrekking hebben tot de Vlaamse bevoegdheden. De Vlaamse Permanente Vertegenwoordiger, de Eurocoördinator voor Vlaanderen en het DiV zorgen ervoor dat die informatie de betrokken Vlaamse departementen bereikt die op hun beurt een standpunt bepalen. In het geval dat dossiers verschillende beleidsdomeinen overschrijden, giet het DiV deze informatie in discussiepunten voor het Strategisch Overleg Internationale Aangelegenheden (SOIA). Het SOIA bepaalt vervolgens het Vlaamse standpunt. In de praktijk gebeurt dit echter zelden, maar is er een permanente doorstroom van informatie over beleidsoverschrijdende dossiers. Helaas vindt de Vlaamse standpuntbepaling vaak te laat plaats, namelijk pas na het voorstel van de Commissie, met andere woorden wanneer de grootste mogelijkheden tot lobbyen reeds voorbij zijn (cf. infra). Wel zijn er zogenaamde beleidsoriëntaties die aan de basis liggen van het Vlaamse standpunt in een latere fase die onder andere worden gecommuniceerd tijdens de openbare raadpleging van de Commissie. Over verschillende dossiers bestaat vaak geen politiek standpunt waardoor de administratie moeilijk een harde positie kan innemen. Daarnaast wordt er vaak gewacht of houdt men zich in wat betreft het lobbyen om het intra-Belgisch overleg niet te hypothekeren. Dit is op zich een goede zaak vermits Vlaanderen in grote mate afhankelijk is van de PV voor informatie en van de andere gewesten en gemeenschappen voor samenwerking. Het heeft inderdaad weinig zin hen tegen de borst te stoten door een Vlaams standpunt ten koste van een Belgisch compromis naar voren te schuiven. Toch is het belangrijk om dit Vlaams standpunt eerder kenbaar te maken en beleid naar de Vlaamse voorkeur te begeleiden.

Aandachtspunt 2: De bepaling van een standpunt voor Vlaanderen start best alvorens het voorstel van de Europese Commissie is geformuleerd; na de consultatie van de expertgroepen of na de publicatie van een groenboek. Bovendien sluit het verdedigen van het Belgisch standpunt in de Raad (werkgroepen, COREPER) niet uit dat naar de Commissie en het EP toe een Vlaams standpunt kan worden verdedigd.

1.4.3. Positie betrokken stakeholders

Om effectief en efficiënt te kunnen lobbyen is het niet enkel noodzakelijk over voldoende informatie te beschikken wat betreft het eigen standpunt, maar eveneens over voldoende informatie wat betreft de posities van andere belanghebbenden. In een analyse voorafgaand aan het lobbyen dient een dossier te worden samengesteld. Dit dossier bestaat uit een analyse van de betrokken stakeholders, de kwestie die op het spel staat, tijd en grenzen van de kwestie, informatie over het Vlaamse standpunt en wie in welke administratie het dossier volgt (Van Schendelen, 2010). Meer concreet kan gekeken worden naar welke bedrijven, economische sectoren en/of maatschappelijke belangen in Vlaanderen voor- of nadelen ondervinden van een bepaalde Europese regelgeving. Deze actoren kunnen nuttige toeleveranciers zijn van informatie en kennis. Mogelijkerwijs beschikken ze ook over informatie inzake het Europese beleidsproces.

Aandachtspunt 3: Het aanmaken van een dossierfiche kan een handig instrument zijn voor Vlaanderen om een overzicht te bewaren van de verschillende actoren, belangen en doelstellingen. Dossierfiches worden best zo vroeg mogelijk opgesteld in samenwerking met de sectorale attachés bij de VVPV. Het opstellen van dossierfiches vraagt veel werk en is zeer tijdrovend. Het is dan ook maar de vraag hoe realistisch deze werkmethode is voor de Vlaamse administratie. Ter illustratie biedt Van Schendelen (2010: 167-170) een concreet stappenplan aan van wat het opstellen van een dossierfiche idealiter inhoudt:

1. Men stelt een inventaris op van de betrokken stakeholders dat regelmatig wordt geüpdatet. Het gaat om iedereen die betrokken is bij deze kwestie, zowel opposanten, medestanders als ambtenaren en besluitmakers.
2. De betrokken actoren krijgen een waarde in termen van relevantie. Een actor is relevant naarmate hij kan worden verwacht actief te interveniëren en effectief kan zijn.
3. Ten derde worden de preferenties van deze actoren en welke belangen achter deze preferenties schuilen in kaart gebracht. Nadat de preferenties bekend zijn kunnen de stakeholders worden ingedeeld in medestanders, opposanten en onbeslist.

Best Practice: Het Franse *Secrétariat général des affaires européennes* (SGAE) bewaart elk dossier en kan hierdoor veel sneller een nieuw dossier samen stellen. Vermits dossiers tegenwoordig digitaal kunnen worden bewaard, zou het geen probleem moeten zijn om dit ook te organiseren in een databank.

1.4.4. Stellen van prioriteiten

Tot slot is informatievoorziening voor het beïnvloedingsproces van belang om prioriteiten te stellen. Het is niet mogelijk om op alle terreinen evenzeer betrokken te zijn, maar het is beter om enkele dossiers te selecteren en daar voluit op in te zetten. Soms is het beter om een beperkt aantal zaken op hun beloop te laten en de beschikbare tijd energie te steken in andere zaken.

Aandachtspunt 4: Communicatie van duidelijke prioriteiten van de Vlaamse overheid als geheel en binnen elk ministerie naar de attachés in de regionale vertegenwoordiging is belangrijk. Deze attachés moeten een waaier aan verschillende dossiers volgen en zijn genoodzaakt hun aandacht te verdelen. Doelstellingen kunnen worden opgesteld op basis van het jaarprogramma van de Commissie, de agenda's van de voorzitters van de Raad en de prioriteiten van de Vlaamse regering. De deelnemers voor het opstellen van het programma kunnen het hoofd van de VVPV, kabinet van de Minister-President en de EU-verantwoordelijken van de regionale ministeries zijn.

2. DE VRAAGZIJDE: EXPERTISE, LEGITIMITEIT EN IMPLEMENTATIE-CAPACITEIT

In het vorige hoofdstuk gaven we een overzicht van de functies van regionale belangenvertegenwoordiging en de argumenten om in Brussel aanwezig te zijn. Echter, het is niet omdat regionale vertegenwoordigers hun stem laten horen, dat de Europese beleidsmakers hier ook automatisch oor naar hebben. Nochtans zijn regionale vertegenwoordigingen na 25 jaar van groeiende aanwezigheid in Brussel erin geslaagd een gevestigde positie in te nemen in het EU-beleidsproces, vooral bij het bepalen van de agenda (Mazey en Richardson, 1996; Rowe, 2011; Donas en Beyers, 2012). De Commissie heeft bewust geïnvesteerd in het bouwen van bruggen tussen regio's en het supranationale niveau (Moore, 2008: 521). Al in 2001 benadrukte de Europese Commissie dat ze regio's in een vroeg stadium van beleidsvorming wil betrekken en neemt ze zich voor rekening te houden met de specificiteit van regio's (Coen, 2007).⁹ Dit werd bevestigd in het Verdrag van Lissabon.¹⁰ In dit hoofdstuk bespreken we drie zaken die de toegang tot de Europese instellingen – in het bijzonder de Commissie – bevorderen, met name expertise, legitimiteit en implementatie-capaciteit.

⁹ Europese Commissie (2001) 'Europese Governance: een witboek'

¹⁰ Artikel 2 van Protocol Nr. 2 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid luidt: 'Alvorens een wetgevingshandeling voor te stellen, houdt de Commissie brede raadplegingen. Daarbij wordt, in voorkomend geval, rekening gehouden met de regionale en lokale dimensie van het beoogde optreden.' In combinatie met Artikel 11, lid 3 VEU ('Ter wille van de samenhang en de transparantie van het optreden van de Unie pleegt de Europese Commissie op ruime schaal overleg met de betrokken partijen') kan dit worden geïnterpreteerd in de zin dat de Commissie de regionale overheden moet raadplegen.

2.1. Expertise

en private belangen spelen een belangrijke rol bij de totstandkoming van het overheidsbeleid. Dit is zeker zo in de EU, waar dagelijks duizenden ambtenaren van de Commissie en het EP worden benaderd door duizenden lobbyisten (Coen, 2007: 334). Politicologen hebben de relatie tussen verscheidene belangenvertegenwoordigers en de Europese Commissie beschreven als een *wederzijdse afhankelijkheid in hulpbronnen* (Bouwen, 2002; Bouwen en McCown, 2007). Rekening houdend met het aantal die de Europese Commissie moet uitvoeren is ze als instelling onderbemand. Het aantal medewerkers in dienst van de Commissie komt overeen met die van een middelgrote stad zoals Rotterdam (Menasse, 2013). Om haar taken – waaronder het formuleren van nieuw beleid – goed te kunnen uitvoeren, heeft de Commissie nood aan externe informatie en expertise op basis waarvan het haar beleid kan vormgeven (Rowe, 2011: 30).

Door het leveren van gespecialiseerde informatie, kunnen belangvertegenwoordigers toegang krijgen tot beleidsmakers en in het verlengde daarvan het beleidvormingsproces. Daarenboven blijkt dat belangengroepen minder geneigd zijn diegenen die het met hen oneens zijn te overtuigen, maar hun inspanningen doorgaans richten op diegenen die het reeds met hen eens zijn en deze te steunen (Chalmers, 2011). Het is immers efficiënter om medestanders te ondersteunen door hen van technische en politieke informatie te voorzien dan te proberen om neutrale beleidsmakers of tegenstanders te overtuigen (Hall & Deardorf, 2006). Vaak leidt de tijd en moeite die wordt geïnvesteerd in het overtuigen van tegenstanders tot weinig of niets omdat de positie van tegenstanders eveneens gesteund wordt door een netwerk van belangengroepen, bedrijven en partijen. Het lobbyen van vrienden is met andere woorden effectiever en efficiënter dan het lobbyen van vijanden. Het is in dit opzicht dat Hall en Deardorf (2006) argumenteren dat men belangengroepen het best kan begrijpen als *bureaus* die een professionele informatie-verschaffende dienst verrichten ten aanzien van besluitvormers. Kennis hebben van mede- en tegenstanders, alsook de onbeslist, is dus een *conditio sine qua non* om effectief te werk te gaan (zie supra).

Het lobbyen van 'vrienden' gebeurt met informatie. Zo kan informatie worden doorgegeven aan andere regionale vertegenwoordigingen of belangengroepen. Wanneer deze actoren kunnen overtuigd worden om ook te lobbyen, leidt dit tot een multiplicatoreffect waarbij steeds meer actoren beginnen te lobbyen. Bevriend lobbyen is het stimuleren en overtuigen van nog niet-actieve medestander om ook actief te lobbyen. Dit hoeft zich niet te beperken tot andere regio's of private belangen. Eveneens kan relevante informatie worden doorgegeven aan bevriende beleidsmakers of ambtenaren op Vlaams, federaal en Europees niveau, zoals ambtenaren in de Commissie of werkgroepen van de Raad, of leden van het EP. Het is een opkomende praktijk dat de Commissie bij het formuleren en ontwikkelen van nieuw beleid gebruik maakt van de regionale expertise die zich in en rond de

instellingen bevindt (Moore, 2008: 521). Het ontstaan van semi-geformaliseerde beleidsnetwerken waarin zowel ambtenaren van regionale vertegenwoordigingen als de Commissie zijn betrokken, onderstreept de opvatting dat sommige regionale kantoren zich ontplooiën tot effectieve politieke actoren in Brusselse kringen. Het leveren van expertise en daarbij kenbaar maken van de eigen voorkeuren, betekent een eerste en noodzakelijke stap in de richting van beleidsbeïnvloeding.

2.2. Legitimiteit

Regio's vertegenwoordigen in de essentie geen particuliere belangen zoals andere belangengroepen of lobbyfirma's, maar het algemeen belang van een bepaalde regio. Sommige regio's – waaronder Vlaanderen – beschikken over een verkozen wetgevende en uitvoerende macht en genieten daarom van een zekere mate aan politieke legitimiteit. Kort samengevat gaan de Europese instellingen op zoek naar drie soorten legitimiteit bij het formuleren van beleidsvoorstellen: input-, output-, en meerlagige legitimiteit.¹¹

Zo zijn regionale overheden in staat bepaalde beleidsvoorkeuren te verdedigen door te argumenteren dat ze geen weerspiegeling zijn van specifieke sectorale bekommernissen in hun grondgebied, maar dat deze posities worden gedragen door een rechtstreeks verkozen volksvertegenwoordiging. Zeker in het geval dat de beleidsvoorstellen van de Commissie controversieel zijn, kan de betrokkenheid van regionale belangenvertegenwoordigers de input-legitimiteit van het voorstel ten goede komen. Daarnaast komt het de output-legitimiteit van de EU ten goede wanneer haar beleid tijdig en correct wordt uitgevoerd. Gezien een aanzienlijk deel van het Europees beleid wordt geïmplementeerd door regio's, kunnen deze laatste argumenteren dat regionale goedkeuring van het voorgestelde beleid van cruciaal belang is (Rowe, 2011).

Multi-level legitimiteit refereert naar het evenwicht tussen de belangen van Europese, nationale en sub-nationale entiteiten. De Europese Commissie heeft – net als de Vlaamse regering – reeds het belang van regio's als beleidsniveaudicht bij de burgers benadrukt. De Commissie bepleit meer samenwerking met en inspraak van het regionale niveau.¹² Ook het Verdrag van Lissabon, meer bepaald Protocol 2 en de inclusie van het concept subsidiariteit werd duidelijk geïnspireerd door de zoektocht naar input-, output- en multi-level legitimiteit (Popelier en

¹¹ De Europese Commissie associeert inputlegitimiteit met betrokkenheid en participatie en outputlegitimiteit met efficiëntie en effectiviteit – Europese Commissie (2001) 'Europese Governance: een witboek'.

¹² Europese Commissie (2001) 'Europese Governance: een witboek'. Deze trend heeft zich sterk verdergezet onder andere met het 'plan D' initiatief van Commissaris Wallström in 2005 en heeft ervoor gezorgd dat regionale vertegenwoordigingen beter betrokken worden in seminars, workshops en debatten door de Commissie, het Comité van de regio's en het Europees Parlement (Rowe, 2011).

Vandenbruwaene, 2011).¹³ Het toenemende belang van deze legitimiteit garandeert echter niet dat regio's automatisch toegang krijgen. Hoewel sommige auteurs stellen dat de Commissie meer open staat voor input van regio's dan van belangengroepen (Fairbrass, 2008), wijzen andere auteurs erop dat regio's met wetgevende bevoegdheden zoals Vlaanderen niet meer toegang hebben tot de Europese Commissie dan belangengroepen of regio's zonder wetgevende bevoegdheden (Rowe, 2011). Desondanks erkent de Commissie dat deze regio's een belangrijke rol spelen zowel bij de implementatie als bij het formuleren van het standpunt van de lidstaten (Rowe, 2011).¹⁴ Dit is goed nieuws voor Vlaanderen dat relatief sterk weegt op het formuleren van de nationale standpunten in de domeinen waarin het veel bevoegdheden heeft.

2.3. Implementatiecapaciteit

De Europese Commissie controleert of de EU-wetgeving wordt omgezet in wetgeving in de lidstaten en dat deze wordt toegepast. De regulerende capaciteit van de Commissie werd niet gevolgd door een gelijkaardige toename in de capaciteit van de Commissie om de implementatie te controleren (Koutalakis, 2008). Regio's zijn vaak bevoegd voor beleidsdomeinen zoals milieu, transport of onderwijs. Bijgevolg zijn zij ook verantwoordelijk voor de implementatie van richtlijnen in deze domeinen, voor landbouwsubsidies en de besteding van middelen uit structuurfondsen. Omgekeerd is het echter niet steeds het geval dat regio's die verantwoordelijk zijn voor de implementatie ook wetgevende bevoegdheden hebben. Onderzoek naar administraties en belangengroepen wijst erop dat belangengroepen met implementatiecapaciteit meer invloed hebben dan belangengroepen zonder implementatiecapaciteit (Braun, 2012). Dit kan mogelijk worden doorgetrokken naar regio's, met name wanneer die verantwoordelijk zijn voor de implementatie van richtlijnen en de handhaving van Europese regelgeving.

Doordat ze kennis hebben van implementatieprocessen kunnen regionale overheden relevante beleidsinformatie, expertise en gegevens leveren inzake de uitvoerbaarheid van Europees beleid. Hiermee kan rekening worden gehouden wanneer de Commissie een bestaand beleid herzielt of een nieuw beleidsinitiatief lanceert. Het voordeel is tweeledig: ten eerste steunt de Commissie op deskundige en geprofessionaliseerde informatie die de legitimiteit van het beleidsproces ten goede komt. Ten tweede, zijn dit soort feedback loops essentieel voor de behartiging van regionale belangen, in de zoektocht naar beleid dat overeenkomt met regionale voorkeuren. Gesofisticeerde regionale belangenvertegenwoordigers die hebben geleerd om dit spel strategisch te spelen, kunnen aangepaste informatie leveren over

¹³ Zo moet de Commissie alvorens een wetgeving voor te stellen brede raadplegingen uitvoeren, waarbij rekening moet worden gehouden met de regionale en lokale dimensie van het optreden (Art 2, Protocol nr. 2). Daarnaast moet ieder ontwerp van een wetgevingshandeling een subsidiariteitsmemorandum bevatten (Protocol 2, art. 5).

¹⁴ Zo stelt de directeur-generaal van de DG regionaal beleid dat de standpunten van de regio evenveel weegt als de formele politieke macht die deze geniet op het nationale niveau (Rowe 2011: 93)

specifieke beleidsvoorstellen die effect hebben op hun grondgebied. Zo opereren regio's niet puur en alleen als publieke belangengroep, maar soms ook als vertegenwoordigers van specifieke sectorale bekommernissen die van groot belang zijn voor een regio.

Regionale vertegenwoordigingen kunnen fungeren als een tussenpersoon voor regionale economische of andere belangen. Op deze manier treedt de regionale vertegenwoordiging op als een soort *transmission belt* waarbij niet uitsluitend de belangen van de regionale overheid worden verdedigd, maar ook die van specifieke economische sectoren die van groot belang zijn voor de regio in kwestie (Donas, 2013: 22). Bijvoorbeeld kunnen regio's met een grote en uitgebreide haveninfrastructuur een belangrijke rol spelen als vertegenwoordiger van havenbelangen. Zo zijn regio's met een hoge concentratie aan chemische bedrijven en met een significant percentage van de bevolking dat werkzaam is in die sector, er in 2006 in geslaagd de beginfase van de REACH-verordening mee vorm te geven.

2.4. Besluit

Voorgaande paragraaf heeft aangetoond dat de Europese instellingen, met voorop de Commissie, op zoek zijn naar expertise, legitimiteit en implementatiecapaciteit en dat regio's in staat zijn dat te leveren. In deze paragraaf bekijken we de organisationele en personeelsmatige randvoorwaarden die het aanleveren ervan faciliteren.

2.4.1. Personeel & Organisatie

Door het verstrekken van informatie aan beleidmakers kunnen regio's als belangenvertegenwoordigers de inhoud van het beleid mee vorm geven. Informatie is in de woorden van Chalmers (2011) *'the currency of lobbying in Brussels'*. Volgens deze redenering stijgt de invloed van belangengroepen naarmate ze in staat zijn beleidmakers te voorzien van informatie. Niet iedereen beschikt echter over evenveel mogelijkheden terzake. In een onderzoek uit 2012 identificeert Heike Klüver vier factoren die een positief effect hebben op de informatiecapaciteit van belangengroepen, namelijk voldoende middelen, een zekere mate aan specialisatie, professionaliteit en decentralisatie. Voldoende middelen betekent dat regionale vertegenwoordigingen over een voldoende aantal medewerkers beschikken. Specialisatie houdt in dat die medewerkers specialisten zijn op geprioriteerde domeinen of in staat zijn om domeinspecialisten te mobiliseren. Professionaliteit betekent dat medewerkers worden aangeworven vanwege hun expertise en vaardigheden. Decentralisatie, ten slotte, betekent dat diegenen die de taak hebben om het beleid te beïnvloeden voldoende autonomie krijgen om zelf beslissingen te nemen en niet elk detail terug moeten koppelen naar een achterban (Klüver, 2012). Volgens Rowe (2011) wordt er best gewerkt met een 'spiegelmodel' waarbij elk regionaal ministerie een gedetacheerde medewerker heeft in de regionale

vertegenwoordiging. Voor geprioriteerde domeinen kan men zelfs meerdere gedetacheerde ambtenaren in de regionale vertegenwoordiging opnemen. Belangrijk is ook doorstroming. Na een bepaalde duur wordt de ambtenaar gewisseld voor een andere ambtenaar van dezelfde administratie. De ambtenaren brengen informatie over de informatiebehoefte uit de regionale administratie binnen op de regionale vertegenwoordiging. Na hun detachering keren ze terug, zich meer bewust van de mogelijkheden en beperkingen van beleidsvorming in de EU, en met een adresboekje vol bruikbare contacten (Rowe, 2011). De wissels mogen echter elkaar niet te snel opvolgen en dienen zich te beperken tot de attachés, anders dreigt een verlies van *knowhow* en *skills*.

Aandachtspunt 5: Gegeven het bovenstaande en het belang dat de Vlaamse Regering aan de EU hecht, kan zij overwegen de VVPV te versterken door in elk van de beleidsdomeinen voor een personeelsafvaardiging te zorgen die gespecialiseerd, professioneel en gedecentraliseerd is. Men kan de VVPV verder versterken door enerzijds de bestaande attachés van de departementen van de Vlaamse overheid voltijds naar de VVPV te detacheren en anderzijds nieuwe attachés toe te voegen. Dit is des te meer een aandachtspunt gezien bijkomende bevoegdheden in het kader van de zesde staatshervorming zullen worden overgedragen aan de deelstaten. Hiervoor zullen zij ook op Europees niveau hun verantwoordelijkheden moeten opnemen.

2.4.2. *Betrouwbaarheid en reputatie*

Een deel van de literatuur stelt dat een goed imago en een sterke reputatie waardevolle eigenschappen van een belangengroep zijn (Eising, 2007; Coen en Richardson, 2009; Van Schendelen, 2010; Rowe, 2011). Omdat de Europese instellingen over veel vrijheid beschikken inzake wie ze wanneer consulteren, maakt dat reputaties bepalend kunnen zijn wie een insider of outsider is. Wanneer men als belangrijk en relevant wordt gepercipieerd, wordt men geraadpleegd en kan men passief invloed uitoefenen. Betrouwbaarheid is enorm belangrijk en betekent dat de organisatie zich aan een gesloten deal houdt, dat het loyaal beloften uitvoert en dat er over het algemeen op kan worden gerekend (Coen & Richardson, 2009; Van Schendelen, 2010: 210). Het duurt lang om op een goede reputatie op te bouwen, maar een reputatie kan men ook snel verliezen. Vandaar dat geen informatie verschaffen soms beter is dan met onbetrouwbare informatie te werken. Een goede reputatie kan nooit als verworven worden beschouwd, maar dient voortdurend te worden gevoed. Regio's beschikken hier over belangrijke troeven, o.a. omdat ze gezien kunnen worden als vertegenwoordigers van een algemeen belang (Van Schendelen, 2010: 306). Daarom is het voor Vlaanderen belangrijk om consequent betrouwbare expertise op korte termijn te kunnen leveren voor die issues die voor haar van belang zijn.

Aandachtspunt 6: Een positieve reputatie kan men bekomen door (Mazey en Richardson, 2001: 83):

- In staat te zijn om snel de Commissie van expertise in gemakkelijke bruikbare vorm te voorzien
- Bereid te zijn te participeren in het kaderen van beleid, vooral in het vroege stadium van het beleidvormingsproces wanneer problemen worden geïdentificeerd en oplossingen worden gezocht. Dit betekent dikwijls om geïnteresseerd te zijn in zowel seminars, workshops, conferenties als in meer gestructureerd overleg in de latere stadia van het proces.
- Professionele banden te onderhouden met ambtenaren van de Commissie op alle niveaus, over een brede waaier aan Directoraten-Generaal en over een breed spectrum van nationaliteiten.
- Rationele en technische argumenten te presenteren die gebaseerd zijn op betrouwbare data.
- Europees beleid te beschouwen als een kans in plaats van als een bedreiging.
- Europese oplossingen te formuleren in plaats van nationale of particularistische.
- Bereid zijn samen te werken met andere stakeholders, met inbegrip van diegenen die meestal tegenstanders zijn hetzij in ad-hoc coalities, hetzij in speciale vergaderingen opgericht door de Commissie op beleidsproblemen op te lossen
- Samenwerkend, positief en betrouwbaar te zijn: het opbouwen van vertrouwen is een lange-termijn investering.
- Aan het spel deel te nemen tot het einde: beleidsprocessen houden vaak nooit op.

DEEL II HOE KUNNEN REGIO'S EUROPEES BELEID BEÏNVLOEDEN?

In dit tweede deel worden verschillende factoren aangehaald die de variatie in invloed tussen regio's mogelijk kunnen verklaren. Aan de hand van de factoren die bekend zijn uit de bestaande literatuur zullen we een aantal aandachtspunten formuleren die de veronderstelde impact van regionale overheden op Europees beleid kunnen optimaliseren. Het grootste deel van de politicologische literatuur die als doel heeft om invloed te verklaren is geworteld in onderzoek betreffende belangengroepen. Belangengroepen hebben net zoals regio's belang bij beleidsuitkomsten die overeenkomen met hun preferenties. Toch is het problematisch om de determinanten van invloed voor regio's en belangengroepen zomaar aan elkaar gelijk te schakelen. Zo bestaat een belangrijk verschil tussen regio's en belangengroepen erin dat regionale overheden in een aantal lidstaten een formele rol spelen in de nationale standpuntbepaling die verdedigd wordt in de Raad. Deze eigenschap maakt dat we al een eerste onderscheid kunnen maken in de wijze waarop regio's hun belangen kunnen verdedigen in de EU: (1) ofwel door samen te werken met de centrale overheid, i.e. intra-staatse kanalen (2) ofwel door andere kanalen te gebruiken en zelfstandig de Europese instellingen op directe wijze te benaderen, i.e. extra-staatse kanalen.

Het allereerste onderzoek rond regionale mobilisatie in de EU concentreerde zich voornamelijk op de verticale relaties tussen supranationale, centrale en decentrale overheden. Er werd namelijk verwacht dat de ontwikkeling van extra-staatse kanalen voor regionale belangenbehartiging zou leiden tot een situatie waarbij in het geval van conflict tussen beide niveaus, de regionale overheid in toenemende mate het netwerk en de controle van de centrale overheid zou omzeilen. In plaats van samen met de centrale overheid op te trekken zouden regio's directe beïnvloedingskanalen bij Europese actoren benutten en zodus de EU gebruiken als bondgenoot in het beschermen van hun belangen *tegenover* de nationale overheid (Keating & Hooghe, 2001). Parallel met extra-staatse beïnvloedingskanalen ontwikkelden zich echter ook in toenemende mate intra-staatse beïnvloedingskanalen. Wat soms werd afgedaan als een verscheurende keuze tussen samenwerken met de centrale overheid of niet, kan men vandaag beschouwen als twee mogelijkheden die de invloed van regio's in de EU in de hand werken, niet wederzijds uitsluitend zijn, maar in combinatie wellicht een optimaal resultaat opleveren (Tatham, 2008: 479). In het volgende deel beginnen we met het toelichten van de intra-staatse mogelijkheden.

1. INTRA-STAATSE BEINVLOEDINGSSTRATEGIEËN

1.1. Regionale autoriteit

Een eerste factor die invloed van regio's kan verklaren is de positie in de binnenlandse institutionele context. Er bestaan grote verschillen in de *macht* of bestuurskracht die Europese regio's genieten binnen hun eigen nationale constellatie. In 2008 publiceerden Liesbet Hooghe, Arjan Schakel en Gary Marks een geavanceerde 'meetlat' om de bestuurskracht van regionale overheden met elkaar te vergelijken (Marks et al. 2008; Hooghe et al., 2008). Ze maakten hiertoe een onderscheid tussen a) de mate van zelfbestuur waarover een regionale overheid beschikt en b) de mate waarin deze overheid deel heeft in het bestuur van het land als geheel. Elk van beide wordt gekarakteriseerd met behulp van vier dimensies. Deze worden in onderstaande tabel 4.1 samengevat.

Tabel 1: Een 'meetlat' voor de bestuurskracht van regionale overheden

Dimensie	Betekenis
<i>Mate van zelfbestuur</i>	
1. Institutionele diepte	De mate waarin de regionale overheid autonoom is (c.q. de mate van controle op besluiten door hogere overheden)
2. Beleidsbreedte	De hoeveelheid beleidsterreinen waarvoor een regionale overheid verantwoordelijk is
3. Fiscale autonomie	De mate waarin de regionale overheid meebeslist over nationale wetgeving
4. Representatie	De mate waarin de regionale overheid een onafhankelijke, al dan niet direct gekozen wetgevende en uitvoerende macht heeft
<i>Mate van gedeeld nationaal bestuur</i>	
5. Wetgeving	De mate waarin de regionale overheid meebeslist over nationale wetgeving
6. Uitvoerende macht	De mate waarin de regionale overheid meebeslist over nationaal beleid (d.m.v. al dan niet geformaliseerde overlegorganen tussen de overheidslagen)
7. Fiscale controle	De mate waarin de regionale overheid meebeslist over de besteding van nationale belastingopbrengsten
8. Grondwetsherziening	De mate waarin de regionale overheid meebeslist over een wijziging van de grondwet

De scores van regio's op deze verschillende dimensies werden door Marks, Hooghe en Schakel gecombineerd tot een *regional authority index* (RAI) en dit voor voor 47 landen. Regio's in eenheidsstaten waarin een aantal taken zijn gedecentraliseerd naar lagere bestuursniveau zoals Nederland (14.5), Frankrijk (8.0), Denemarken (10.0) of Zweden (10.0) komen vanzelfsprekend gemiddeld uit op een lagere RAI dan bondsstaten waarin deels autonome deelstaten een aantal taken delen op federaal niveau zoals Duitsland (21.0), Oostenrijk (19.5) of België (Vlaanderen: 20.0; Wallonië: 18.0).¹⁵

Het valt te verwachten dat de mate aan bestuurskracht een positief effect heeft op de Europese invloed van regio's. Zo zullen regio's met een democratisch verkozen uitvoerende macht en een rijk arsenaal aan bevoegdheden gemakkelijker gehoor vinden bij de Commissie die rekening houdt met de legitimiteit en implementatiecapaciteit van regionale overheden. De meest belangrijke reden is echter dat regio's met een brede waaier aan bevoegdheden en een grote mate van autonomie, er meestal in geslaagd zijn een formeel geïnstitutionaliseerde rol af te dwingen in de nationale standpuntbepaling voor onderhandelingen in de Raad (Jeffery, 2000; Tatham, 2011).

1.2. Regionale geïnstitutionaliseerde betrokkenheid

Door de verbredende omvang van Europese bevoegdheden, voornamelijk sinds de inwerkingtreding van de Europese Eenheidsakte in 1987, gingen in de eerste plaats sterke regio's (met de Duitse Länder op kop) pleiten voor een betere toegang tot de standpuntbepaling van de nationale positie in de Raad. Zij argumenteerden immers dat Europees beleid niet langer kon gezien worden als *buitenlands* beleid in zijn traditionele betekenis. In plaats daarvan zagen ze Europees beleid als onderdeel van het *binnenlands* beleid dat zich ontwikkelde binnen het kader van een zich verder ontwikkelend Europees politiek systeem. Vandaag de dag zijn vele regio's erin geslaagd het monopolie van de centrale overheid op het EU-beleid open te breken. Het openbreken van dit monopolie heeft geleid tot de ontwikkeling van intra-staatse kanalen via dewelke regio's een invloed kunnen uitoefenen op het Europees beleidvormingsproces (Jeffery, 2000).

Een nuttige manier om de betrokkenheid van regionale overheden bij de totstandkoming van EU-beleid te meten is de lijst van acht indicatoren die in 2011 door Michael Tatham werd ontwikkeld. De eerste vijf hiervan hebben betrekking op de beleidsvorming in de EU, de laatste drie betreffen de implementatiefase. In tabel 2 zijn de indicatoren kort op een rij gezet.

¹⁵ De score voor Vlaanderen ligt hoger omdat de index de score van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest bundelt. De score voor Wallonië heeft enkel betrekking op het Waalse Gewest. De score voor de Franstalige Gemeenschap bedraagt 16.0.

Tabel 2: Indicatoren voor de Europese betrokkenheid van regionale overheden (Tatham, 2011)

Dimensie	Indicator
Beleidsvoorbereiding	1. Recht tot deelname van regionale overheden in de nationale voorbereiding van EU-standpunten
	2. Bindendheid van standpunten van regionale overheden in de nationale EU-voorbereidingen
	3. Vertegenwoordiging van regionale overheden in de Raad van de EU
	4. Vertegenwoordiging van regionale overheden in Commissie- en Raadswerkgroepen van de EU
	5. Diplomatieke accreditatie van in Brussel gestationeerde vertegenwoordigers van regionale overheden bij de EU
Implementatie	6. Recht van regionale overheden om de lidstaat te verzoeken een zaak tegen een EU-beslissing bij het Europese Hof aan te spannen
	7. Deelname van regionale overheden in het nationale proces van EU-implementatie
	8. Mogelijkheid om regionale overheden financieel aansprakelijk te stellen bij ingebrekestelling voor de implementatie van EU-wetgeving

Hieronder worden de indicatoren overlopen met aandacht voor de Vlaamse/Belgische situatie:

1) Recht tot deelname van regionale overheden in de nationale voorbereiding van EU-standpunten

Hier betreft het de formele procedures voor de participatie van regionale overheden in het beleidsvormingsproces dat leidt tot een nationale onderhandelingspositie in de Raad. In België vereisen vrijwel alle dossiers intensieve coördinatie. De ver voortgeschreden federalisering heeft ertoe geleid, dat nog maar weinig onderwerpen onder de exclusieve verantwoordelijkheid van de federale regering vallen. De sterk verdeelde bevoegdheden worden enerzijds weerspiegeld in het grote aantal delegaties dat deelneemt aan bijeenkomsten van de Raad, anderzijds in de voortdurende noodzaak tot coördinatie en consensus (Beyers en Bursens, 2006). Formeel vindt afstemming over gemeenschappelijke Belgische standpunten plaats in een wekelijks coördinatiecomité onder de verantwoordelijkheid van de Directie-Generaal Europese Zaken en Coördinatie van het Belgische Ministerie van Buitenlandse Zaken. Afgevaardigden van de federale overheid, de gewesten en de gemeenschappen besluiten hier bij consensus. In werkelijkheid vindt de afstemming over een gemeenschappelijk standpunt plaats aan de hand van een quasi-permanente stroom aan coördinatiemeetings.

2) *Bindendheid van standpunten van regionale overheden in de nationale EU-voorbereiding*

In België vindt besluitvorming over EU-standpunten plaats op basis van consensus tussen de federale overheid, de gewesten en de gemeenschappen. In het uitzonderlijke geval dat er ook na intensief overleg geen consensus bereikt kan worden, is er geen Belgisch standpunt en moet België zich onthouden bij de stemming in de Raad van de EU. Deze werkwijze is bepaald door het Samenwerkingsakkoord van 1994 (cf. infra).

3) *Vertegenwoordiging van regionale overheden in de Raad van de EU.*

Volgens Art. 203 van het Verdrag van Maastricht hebben regionale vertegenwoordigers toegang tot de beraadslagingen van de Raad waar ze het nationale standpunt verdedigen. Het beginsel *in foro interno, in foro externo* werd bij de Belgische staatshervorming van 1988 ingevoerd voor de gemeenschappen en bij de staatshervorming van 1993 uitgebreid voor de gewesten. Dit beginsel houdt in dat de deelstaatregeringen niet alleen bevoegd zijn voor de binnenlandse dimensie van hun bevoegdheden, maar ook voor de buitenlandse dimensie ervan. Een belangrijk gevolg is dat deelstaten hun eigen politieke vertegenwoordigers naar het buitenland en/of internationale organisaties kunnen zenden, al blijft dit binnen het kader van een Belgische delegatie.

Een bijzondere vorm van diplomatieke vertegenwoordiging is de vertegenwoordiging in de Raad van Ministers. Vertegenwoordigers van de gemeenschaps- en gewestregeringen kunnen hierin België vertegenwoordigen. Ter uitvoering van deze bepaling sloten de verschillende regeringen op 8 maart 1994 het Samenwerkingsakkoord met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Raad van de EU¹⁶. Het deelt de ministerraden van de EU in 6 categorieën, waaraan telkens een bepaalde wijze van vertegenwoordiging van België beantwoordt (zie tabel 3).

In de Raden van de Categorieën I en II treden steeds federale ministers als woordvoerders namens België op. Voor III en IV gaat het om regionale ministers die op basis van een onderling afgesproken toerbeurt België vertegenwoordigen. Voor Visserij treedt uitsluitend de bevoegde Vlaamse minister op en voor Landbouw bestaat er een speciale regeling waarbij de federale minister als woordvoerder optreedt namens de twee aanwezige regionale ministers (Beyers et al., 2004). In Raadsformaties van de Categorieën II en III kunnen ook assessoren aanwezig zijn. Dat betekent dat een regionale minister – op basis van alweer een toerbeurtregeling – de federale minister kan bijstaan (Cat. II). Omgekeerd kan een federale minister zijn of haar regionale collega bijspringen (Cat. III).

¹⁶ Het Samenwerkingsakkoord werd aangepast in 2003 en 2004 ten gevolge van de vijfde Staatshervorming.

Sinds december 2005 buigt een ambtelijke werkgroep zich over een herziening van het Samenwerkingsakkoord, met oog op het actualiseren ervan. Over een grondige wijziging of een nieuw Samenwerkingsakkoord werd tot dusver geen overeenstemming bereikt.

Tabel 3: Het Samenwerkingsakkoord van 1994 / 2003

CATEGORIE I	CATEGORIE II
Exclusieve federale bevoegdheden <i>Federaal minister</i> Algemene Zaken Buitenlandse Zaken Economische en Financiële Zaken (Ecofin) Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) Begroting Telecom Civiele Bescherming Consumentenbescherming	Gemengde bevoegdheden (overwicht federale bevoegdheden) <i>Federaal minister / regionaal assessor</i> Transport Energie Interne Markt Werkgelegenheid en Sociale Zaken Volksgezondheid
CATEGORIE III	CATEGORIE IV
Gemengde bevoegdheden (overwicht deelstatelijke bevoegdheden) <i>Regionaal minister / federaal assessor</i> Industrie Onderzoek Leefmilieu	Exclusieve deelstatelijke bevoegdheden <i>Regionale ministers</i> Cultuur en Audiovisuele aangelegenheden Onderwijs Jeugd Sport Toerisme Ruimtelijke ordening Huisvesting Regionaal beleid
CATEGORIE V	CATEGORIE VI
Visserij <i>Vlaamse bevoegde minister</i>	Landbouw <i>Vlaamse, Waalse en federale minister</i>

4) *Vertegenwoordiging van regionale overheden in Commissie- en Raadswerkgroepen van de EU*

Vertegenwoordiging van regionale overheden in werkgroepen van de Commissie of ambtelijke voorbereidingsgroepen van de Raad loopt in beginsel langs dezelfde lijnen als vertegenwoordiging in de Raad. Vertegenwoordigers van de Belgische gewesten en gemeenschappen nemen veelvuldig deel aan ambtelijk overleg bij de EU.

5) *Diplomatieke accreditatie van in Brussel gestationeerde vertegenwoordigers van regionale overheden bij de EU*

Vertegenwoordigers van de Belgische regionale overheden kunnen namens België spreken in bijeenkomsten met andere lidstaten en/of de Commissie en hebben daartoe (via de Belgische Permanente Vertegenwoordiging) volledige diplomatieke accreditatie.

6) *Recht van regionale overheden om de lidstaat te verzoeken een zaak tegen een EU-beslissing bij het Europees Hof aan te spannen.*

In België kunnen de gewesten en gemeenschappen hun federale overheden een bindend verzoek doen om een zaak bij het Europees Hof van Justitie aan te spannen, bijvoorbeeld bij onrechtmatig handelen van één van de EU-instituten.

7) *Deelname van regionale overheden in het nationale proces van EU-implementatie*

In België bestaan specifieke formele voorzieningen om deelname van regionale overheden in het proces van formele implementatie (transpositie) dan wel praktische implementatie (uitvoering) te waarborgen. In het federale België is de verdeling van wetgevende en uitvoerende bevoegdheden tussen de regionale en de centrale overheid constitutioneel vastgelegd.

8) *Mogelijkheid om regionale overheden financieel aansprakelijk te stellen bij ingebrekestelling voor de implementatie van EU-wetgeving*

Artikel 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 maakt het de federale overheid mogelijk om de kosten van het niet nakomen van een internationale of supranationale verplichting door een deelstaat te verhalen op de betrokken gemeenschap of het betrokken gewest. Dit betekent dat de Belgische regionale overheden financieel aansprakelijk kunnen worden gesteld voor Europese boetes en eventueel andere kosten die samenhangen met het niet nakomen van EU-verplichtingen die betrekking hebben op die beleidsdomeinen waarvoor zij bevoegd zijn. De federale overheid kan dit ten uitvoer brengen door geld in te houden of terug te halen op de getransfereerde financiële middelen.¹⁷

Uit het bovenstaande blijkt dat de constitutionele positie van de gemeenschappen en gewesten in België heel sterk is. Hierdoor zijn er heel wat intra-staatse mogelijkheden om het Europese beleidsvormingsproces te beïnvloeden.

¹⁷ Doordat tot voor kort België nog nooit een Europese boete kreeg, heeft deze procedure zich tot dusver nog nooit in de praktijk voorgedaan. Op 17 oktober 2013 werd België door het Europees Hof van Justitie echter veroordeeld tot een boete van 10 miljoen euro omdat de waterzuivering in de gewesten (specifiek: Wallonië) in gebreke is gebleven. De federale staatsecretaris voor Leefmilieu verkondigde daaropvolgend dat de deelstaten onderling een verdeelsleutel moesten afspreken, al hield hij artikel 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 180 als een stok achter de deur (Knack, 17.10.2013).

1.3. Besluit

Op basis van het voorgaande concluderen we dat (1) hoe groter de regionale autoriteit van een regio en (2) hoe groter de geïnstitutionaliseerde betrokkenheid van een regio bij het Europees beleidvormingsproces, hoe groter de invloed van die regio op datzelfde beleidvormingsproces. Deze twee determinanten van regionale invloed staan bovendien niet los van elkaar. In een artikel uit 2011 legt Michaël Tatham een positief verband vast tussen de bestuurskracht en geïnstitutionaliseerde betrokkenheid van Europese regio's (2011). Daarmee bevestigde hij op empirisch wijze de hypothese dat sterke regio's met een brede waaier aan bevoegdheden erin geslaagd zijn het monopolie van centrale overheden inzake EU-beleid open te breken en dat beleid te *domesticeren* (Jeffery, 2000).

Op zich betekent dit goed nieuws voor Vlaanderen. Voor zowel regionale bestuurskracht als voor geïnstitutionaliseerde regionale betrokkenheid scoort Vlaanderen zeer hoog in vergelijking met andere Europese regio's. Volgens de indicatoren van Tatham (2011) scoort ze zelfs het maximum van acht punten in vergelijking met een Europees gemiddelde van 1.81. Deze hoge scores betekenen nog niet dat alle bestuurlijke lijnen optimaal zijn uitgetekend. We stippen hieronder twee aandachtspunten aan.

1.3.1. Het samenwerkingsakkoord van 1994

De Strategische Adviesraad Internationaal Vlaanderen meent dat het samenwerkingsakkoord van 1994 moet aangepast worden aan de nieuwe institutionele realiteit ten gevolge van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon en vooral de nieuwe bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de deelstaten. Dit uit zich voornamelijk in een aanpassing van de opdeling in Raadscategorieën en de toerbeurtregeling. De nieuwe vertegenwoordigingsregeling moet vervolgens ook doorgetrokken worden naar de deelname aan voorzitterschapsconferenties, informele ministeriële bijeenkomsten en op ambtelijk niveau naar de raads werkgroepen, comitologiecomités en andere (minder formele) vergaderingen (SARiV, 2013).

In zijn 11-juli toespraak van 2012, vermeldde minister-president Kris Peeters uitdrukkelijk de noodzaak voor Vlaanderen om rechtstreeks en op ministerieel niveau het woord te kunnen nemen wanneer Europa discussieert over transport en energie (Peeters, 2012). Tot nu toe is daar enkel een rol weggelegd voor regionale assessoren. Bovendien wenst de Vlaamse regering een plek aan de tafel wanneer de ministers van Buitenlandse Zaken en Financiën bijeenkomen in de ECOFIN Raad. In het huidige samenwerkingsakkoord kan België in die raadsformaties enkel vertegenwoordigd worden door de federale minister. Bovendien krijgt Vlaanderen met de zesde staatshervorming belangrijke nieuwe bevoegdheden op het vlak van arbeidsmarktbeleid, gezondheidszorg, ondernemerschap en energiebeleid. Ook op

die beleidsdomeinen moet Vlaanderen zijn stem op Europees niveau kunnen laten horen.

Aandachtspunt 7: Na jaren van aanslepende onderhandelingen wordt de aanpassing van de diverse samenwerkingsakkoorden allicht afgerond. Vlaanderen zet reeds in op een grotere formele betrokkenheid bij de Belgische standpuntbepaling en op een sterkere aanwezigheid in belangrijke beslissingfora.

1.3.2. De Europese Raad

Een nieuwe ontwikkeling als gevolg van de financieel-economische crisis is de sterkere EU-coördinatie van het economisch, budgettair en monetair beleid van de lidstaten. De Europese Raad, die versterkt werd als Europese instelling in het Verdrag van Lissabon, neemt belangrijke beslissingen die ook een impact hebben op de Vlaamse economische en financiële stabiliteit. Het gaat in de Europese Raad over de economische groei in Europa, over jobs, over de begrotingsdiscipline van de lidstaten, kortom over zaken waar Vlaanderen zijn zeg in heeft. De Vlaamse Regering moet er bij de aanpassing van het Samenwerkingsakkoord voor zorgen dat Vlaanderen ook zijn rol kan spelen in de Belgische standpuntbepaling voor en aanwezigheid in de Europese Raad.

Aandachtspunt 8: Via een aanpassing van het Samenwerkingsakkoord inzake de vertegenwoordiging bij de EU kan Vlaanderen zijn betrokkenheid verhogen bij het hele proces van de EU-besluitvorming, met inbegrip van de Belgische standpuntbepaling voor en aanwezigheid in de Europese Raad.

Ondanks deze ruimte voor verbetering blijft Vlaanderen zich in een uitzonderlijke positie bevinden inzake de totstandkoming van het Belgische standpunt en de vertegenwoordiging daarvan in de Raad. Toch is er ook een keerzijde van de medaille. Onderzoek wijst uit dat sterke regio's met een grote rol in de totstandkoming en vertegenwoordiging van het standpunt van hun lidstaat, minder gebruik maken van directe, extra staatse beïnvloedingskanalen tot de EU (Tatham, 2011). Ook voor Vlaanderen geldt dit. De relatief invloedrijke positie waarin Vlaanderen zich op nationaal bevindt, leidt tot een zekere terughoudendheid wanneer het op zelfstandig invloed uitoefenen in de EU aankomt. Deze terughoudendheid is onder meer een gevolg van de federale loyaliteit die Vlaanderen ten aanzien van het Belgische compromisstandpunt aan de dag legt (Deforche en Bursens, 2012). Nochtans hoeven beide strategische opties niet tegenstrijdig te zijn, maar kunnen ze zelfs complementair werken en zo de invloed in de EU maximaliseren (Tatham, 2008; Van den Brande, 2012)). In het volgende hoofdstuk bespreken we de extra-staatse beïnvloedingskanalen voor regio's bij de EU.

2. EXTRA-STAATSE BEINVLOEDINGSSTRATEGIEËN

Toen de eerste directe regionale vertegenwoordigingen bij de EU zich in Brussel vestigden, werd dit in sommige academische kringen erg enthousiast onthaald. Volgens deze auteurs (Goldsmith, 1993; Marks et al., 1996; Ward & Williams, 1997) luidde dit een nieuw tijdperk van *multi-level-governance* in waarbij de centrale overheid de *gatekeeping* positie van EU-beleid ten aanzien van regio's geleidelijk aan meer en meer zou gaan verliezen. Dit enthousiasme nam echter snel terug af toen bleek dat door de simultane ontwikkeling van intra-staatse kanalen, regionale belangenbehartiging op de eerste plaats via de lidstaat bleef plaatsvinden (Jeffery, 2000; Beyers et al., 2004; Beyers en Bursens, 2006). Hierdoor ging onder andere Jeffery (2000) beweren dat de kanalen die de meeste regionale invloed op Europese beleidsvorming garanderen, die kanalen zijn die *via* de lidstaat verlopen. De echte regionale revolutie had zich afgespeeld op nationaal niveau en niet op Europees niveau, namelijk de toenemende institutionele betrokkenheid van regio's bij de nationale standpuntbepaling. Hij stelde zichzelf dan ook openlijk de retorische vraag: "*Sub-National Mobilization and European Integration: Does it Make Any Difference?*".

Toch dienen hierbij twee kanttekening gemaakt te worden. Ten eerste kunnen we ons de vraag stellen in welke mate we regionale belangenvertegenwoordiging via intra-staatse kanalen als *regionale* belangenvertegenwoordiging kunnen beschouwen (Keating en Hooghe, 2006: 274). Het te verdedigen Belgische standpunt in de Raad wordt beslist met consensus. Bovendien vertegenwoordigt de Vlaamse vertegenwoordiger in de Raad het Koninkrijk België en is hij of zij gebonden aan het overeengekomen standpunt. Wanneer er geen compromis is moet de Belgische vertegenwoordiger zich onthouden tijdens de stemming in de Raad. Indien de belangen van Vlaanderen fundamenteel verschillen met die van de andere gewesten of gemeenschappen is het onmogelijk om deze te verdedigen via intra-staatse kanalen. Bovendien is het gebruik van artikel 203 van het verdrag van Maastricht slechts weggelegd voor een beperkte, geprivilegieerde groep regio's¹⁸. Ten tweede is het onmogelijk de explosieve groei aan regionale vertegenwoordigingen in Brussel te verklaren indien extra-staatse beïnvloedingskanalen niet hun nut zouden hebben. Het aantal regionale vertegenwoordigingen in Brussel is de afgelopen twintig jaar enorm toegenomen (Moore, 2008). Regio's afkomstig uit de nieuwe lidstaten waren er als de kippen bij om een kantoor in Brussel op te richten. Niet enkel stellen we een groei van het aantal kantoren vast, daarnaast breiden ook de oudere gevestigde kantoren hun capaciteit uit. Ze doen dit door meer middelen in te zetten, meer personeel in te huren en door te verhuizen naar grotere, beter gelegen gebouwen in de stad. Vandaag de dag heeft elke sub-nationale autoriteit in de EU een zekere vorm van aanwezigheid in Brussel (Donas en Beyers, 2012).

¹⁸ Naast de Belgische Gemeenschappen en Gewesten kunnen ook de vertegenwoordigers van de Oostenrijkse *Länder*, de Duitse *Länder*, de Italiaanse *Regioni*, de Spaanse *Comunidades Autonomas* en de *Devolved Governments* van het Verenigd Koninkrijk gebruik maken van artikel 203 van het Verdrag van Maastricht.

Regio's die het Europees beleid direct wensen te beïnvloeden zijn genoodzaakt enkele strategische keuzes te maken. De belangrijkste van deze keuzes is (1) *waar* men moet lobbyen, (2) met wie men moet lobbyen, en (3) hoe men moet lobbyen. Hieronder volgt een beschrijving van de verschillende strategische opties.

2.1. Waar?

Invloed uitoefenen in de EU kan niet worden begrepen zonder aandacht voor de instellingen. Deze instellingen zijn elk onderhevig aan een systeem van formele en informele regels die de mogelijke handelingen door actoren structureren (Boessen en Maarse 2009). In de literatuur wordt benadrukt dat men steeds een waaier aan lobbystrategieën gefocust op verschillende toegangspunten nodig heeft om een doel te bereiken (Eising, 2007; Coen 2007). Een goede strategie combineert meerdere tactieken, soorten informatie, plaatsen en tijdstippen om te interveniëren (Chalmers, 2011). Voor elk van de toegangspunten is een verschillende manier van lobbyen vereist. Het is van cruciaal belang om wetgeving doorheen het hele beleidsproces te blijven opvolgen. Deals die worden gesloten in een bepaalde beleidsfase kunnen in een volgende beleidsfase, bij een andere instelling worden genegeerd (Mazey & Richardson, 2006). Verschillende actoren hebben verschillende toegangsmogelijkheden bij eenzelfde toegangspunt. De Commissie stond bijvoorbeeld veel meer open voor de pro-volksgezondheid lobby dan voor de tabaksbelangengroepen, terwijl het net omgekeerd was in de Raad (Boessen en Maarse 2009). Doorgaans wordt aangenomen dat de Raad voornamelijk open staat voor nationale belangen, de Commissie voor Europese belangen en het EP voor Europese belangen en het eigen kiesdistrict (Bouwen 2002).

Waar men het best kan lobbyen hangt ook af van in welke fase het beleidvormingsproces zich bevindt. We onderscheiden vier fasen: (1) agendavorming, (2) beleidsvoorbereiding, (3) besluitvorming en (4) implementatie. De betrokkenheid van de verschillende Europese instellingen bij de beleidsvorming varieert sterk volgens deze fasen. In de eerste twee fasen is de belangrijkste rol weggelegd voor de Commissie. In de besluitvormingsfase ligt – afhankelijk van welke wetgevende procedure van toepassing is – de macht voornamelijk bij de Raad en het EP. In de zoektocht naar invloed kunnen regio's dus best die instellingen benaderen wiens betrokkenheid in een bepaalde fase van het beleidvormingsproces het grootst is. Hieronder wordt per instelling besproken via welke toegangspunten en in welke fasen men volgens de literatuur het meeste invloed bij deze instellingen kan bekomen.

2.1.1. De Europese Commissie

Een eerste belangrijk kanaal om toegang te krijgen tot het Europese beleidvormingsproces betreft de Commissie. Al is er empirisch bewijs dat de macht van de Commissie is afgenomen in 2004 met de toetreding van de Centraal en Oost-

Europese lidstaten (Thomson, 2011), toch behoudt de Commissie nog substantiële macht. Behoudens enkele uitzonderingen (zoals buitenlands beleid) is de Commissie de enige Europese instelling met het recht van initiatief voor nieuwe wetgeving, wat het tot een cruciale agenda-setter maakt. Een gulden regel in het lobbyen luidt dat hoe vroeger men begint te lobbyen, hoe beter (Bouwen, 2009). Dit maakt dat de Commissie een zeer aantrekkelijk doelwit is voor belangengroepen, regio's inbegrepen. Deze regel geldt bovendien niet enkel voor het hele beleidsvormingsproces, maar ook binnen de Commissie zelf. Hieronder bekijken we welke rol de Commissie speelt in de verschillende fases van beleidsvorming en welke toegangspunten zich hierbij presenteren. Vervolgens kijken we naar wie binnen de Commissie men het best kan contacteren om invloed uit te oefenen.

Aandachtspunt 9: Hoe vroeger men begint te lobbyen, hoe meer invloed. Dit maakt de Commissie een belangrijk doelwit voor beïnvloeding. Vlaanderen kan overwegen om in toenemende mate contact op te nemen met de Commissie. Dit is iets waar ze tot nu toe te weinig aandacht voor heeft.

Agendavorming

Bij het aantreden van een nieuwe Commissie worden strategische doelstellingen vastgesteld waarmee de Commissie kenbaar maakt wat zij tijdens de ambtsperiode wil bereiken. Deze doelstellingen vormen de basis voor meer gedetailleerde strategische plannen die de Commissie jaarlijks uitwerkt, zoals het werkprogramma. In het werkprogramma staat hoe de Commissie de beleidsprioriteiten gaat uitvoeren in het komende jaar: het bevat de initiatieven die de Commissie wil nemen, andere ideeën die zij overweegt, maar ook een lijst met voorstellen voor de intrekking van al lopende initiatieven.

Aandachtspunt 10: Aan de hand van het jaarprogramma van de Commissie kunnen prioriteiten worden afgeleid die actief moeten worden geagendeerd. Het Vlaams-Europees verbindingagentschap (VLEVA) kan haar leden aanmoedigen om deze prioriteiten in hun EU-wijde organisaties aan te kaarten.

Beleidsvoorbereiding

Het monopolie van de Commissie op de initiatie van nieuw beleid maakt dat ze een grote rol speelt in de eerste fases van de beleidvormingscyclus. Dit maakt de Commissie een uiterst interessant doelwit voor beïnvloeding, immers – in de woorden van Mazey en Richardson (2009): *“Het is beter diegene te kennen die het voorstel schrijft dan diegene die het voorstel ondertekent”*. Dit credo van de Britse ambtenaren geldt zeker binnen de EU. Onderzoek heeft uitgewezen dat bijna alle uiteindelijk aangenomen wetgeving in sterke mate overeenkomt met het originele voorstel van de Commissie (Van Schendelen, 2010). Om effectief invloed te kunnen uitoefenen is het dus van belang om reeds in een vroeg stadium bij te dragen tot de kadering en vorming van het nieuwe beleid.

Daarenboven staat de Commissie doorgaans zeer open voor de inbreng van allerlei stakeholders tijdens deze fases van beleidsvorming.¹⁹ De Commissie heeft de moeilijke taak om zeer specifieke en technische regulering te maken voor 27 lidstaten met beperkte middelen en is zodus sterk onderbemand (Van Schendelen, 2010). Daardoor is de Commissie bereid om toegang te verlenen tot belangengroepen en regionale vertegenwoordigingen in ruil voor expertise, legitimiteit en implementatie-capaciteit (zie supra). Ze maakt gretig gebruik van expertise van buitenaf om beleid te maken. Deze eigenschappen hebben geleid tot een consensus in de literatuur dat de Commissie de plaats is waar belangengroepen en regio's het meeste invloed kunnen uitoefenen (Cowen, 2009; Klüver, 2011; Rowe, 2011). Ook volgens de verdragen moet de Commissie op een brede basis verschillende betrokken partijen consulteren alvorens nieuwe wetgeving op poten te zetten.²⁰ Bij concrete initiatieven voor beleid dient de Commissie belanghebbenden en andere instellingen om advies te vragen en de mening te peilen van nationale en regionale parlementen en regeringen. Dat doet zij op een aantal manieren die specifieke toegangspunten vormen: forums, openbare raadplegingen, impact assessments en expertgroepen.

a. Forums

De Commissie organiseert soms in samenwerking met andere EU-instellingen een aantal forums waartoe specifieke belangengroepen (niet-gouvernementele organisaties, groeperingen uit het bedrijfsleven e.d.), maar ook regio's, worden uitgenodigd. Een recent voorbeeld was de "*High-Level Roundtable on Build Your Smart Community: Unleashing the Power of Open Data for European Regions and Cities*" van 26 juni 2013. Deze activiteiten vormen een constante stroom van mogelijkheden om potentiële beleidskwesties vorm te geven en te kaderen volgens regionale belangen en standpunten (Mazy & Richardson, 1996).

b. Openbare raadplegingen

Sinds 2006 houdt de Commissie veelal online consultatierondes. Met een zogenaamd Groenboek roept de Commissie diverse actoren op om deel te nemen aan een consultatieproces over een bepaald beleidsonderwerp. Het komt regelmatig voor dat er al bijeenkomsten van experts over een bepaald thema plaatsvinden voordat een dergelijk consultatiedocument wordt gepubliceerd. Dergelijke bijeenkomsten zijn vaak een eerste en belangrijke kans om de Europese beleidsvorming te beïnvloeden. Als een Groenboek eenmaal gepubliceerd is, kunnen belanghebbenden hierop reageren met zogenaamde *position papers*. Deze kunnen

¹⁹ Europese Commissie (05.03.1993) 'Een open en gestructureerde dialoog tussen Commissie en belangengroepen', 93/C 63/02; Europese Commissie (25.7.2001) 'Europese Governance: een witboek.', COM (2001) 428 definitief; Europese Commissie (11.12.2002) 'Mededeling van de Commissie: Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog – Voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor de raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie', COM (2002) 704 definitief.

²⁰ "The Commission should consult widely before proposing legislation and, wherever appropriate, publish consultation documents". Protocol (N°7) on the application of the principles of subsidiarity and proportionality, annexed to the Amsterdam Treaty.

worden geschreven door individuele regio's, maar vaak is hier een rol weggelegd voor koepelorganisaties zoals de *Council of European Municipalities and Regions* (CEMR) (Goedings, 2010: 48). Op basis van groenboeken, *position papers* en andere consultatierondes maakt de Commissie een zogenaamd witboek, dat een eerste aanzet vormt tot een concreet beleidsvoorstel. Vergeleken met een groenboek is een witboek al meer toegespitst in een bepaalde richting en bevat het soms de ingrediënten voor concrete regelgeving. Onderdelen raken geleidelijk 'dichtgetimmerd' en zijn steeds moeilijker te beïnvloeden.

Het is niet helemaal duidelijk wat de Commissie doet met de grote hoeveelheid aan informatie dat ze via openbare raadplegingen verwerft. Over het algemeen worden deze openbare raadplegingen niet als een effectief kanaal gezien om invloed uit te oefenen (Obradovic, 2011). Echter, de informatie is voor de Commissie van belang omdat ze helpt de arena met de standpunten van alle actoren in kaart te brengen. Onderzoek (Bunea, 2012) wijst uit dat belangengroepen veelal via Europese organisaties hun bijdragen aan openbare raadplegingen coördineren.

Vanuit Vlaanderen wordt verschillend gereageerd op openbare raadplegingen. Sommige departementen reageren hier weinig of niet op omdat ze intern Belgisch overleg willen afwachten, andere departementen reageren wel. Het al dan niet reageren op openbare raadplegingen hangt af van de mate waarin een departement kan wegen op het vormen van het Belgische standpunt. Vanuit Vlaanderen komt het echter ook voor dat twee departementen een verschillende visie presenteren. Zo diende bij de openbare raadpleging getiteld '*Consultation on the future of Trans-European Transport Network*²¹' zowel het Departement Ruimtelijke Planning, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed als het Departement Mobiliteit en Openbare Werken een verschillend document in.

Aandachtspunt 11: Vlaanderen kan haar stem kracht bijzetten door de posities van alle departementen te stroomlijnen. Daarnaast kan er met andere regio's, belangengroepen, NGO's, etc. worden samengewerkt om eenzelfde positie naar buiten te brengen. Hierbij is het vooral van belang om andere actoren met een gelijklopend standpunt aan te sporen ook een *position paper* in te dienen, zodat het eigen standpunt meer steun verwerft. De administratie kan de inhoud van deze papers coördineren. Deze praktijk wordt door de administratie vandaag de dag in toenemende mate gehanteerd. Vlaanderen kan hier verder op inzetten en verkennen hoe of het deze praktijk in de toekomst kan uitbouwen tot een formele procedure. Daarnaast zou Vlaanderen er goed aan doen om haar bijdrages zo veel mogelijk in het Engels over te maken om de kans te vergroten dat de Commissie ze ook effectief leest.

²¹ http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/consultations/2010_09_15_future_policy_en.htm

c. *Expertgroepen en adviescomités*

Dit type werkgroepen adviseert de Commissie bij het opstellen van nieuwe wetgeving en nieuw beleid. Expertgroepen zijn samengesteld uit deskundigen van nationale overheden, vertegenwoordigers van belangenorganisaties en/of experts uit het bedrijfsleven. De Commissie raadpleegt hen om inhoudelijke input te verwerven en om al een eerste idee te krijgen van de verschillende nationale standpunten. Zodoende kan de Commissie een inschatting maken van de haalbaarheid van bepaalde potentiële regelgeving en probeert ze op deze manier het lobbyen van belangengroepen te kanaliseren (Baetens en Bursens, 2004: 66; Broscheid en Coen, 2003).

Er zijn verschillende soorten comités die kunnen variëren van kleine expertgroepen tot brede rondetafelgesprekken (Baetens en Bursens, 2004; Bouwen, 2009). Een adviserend comité (*ad hoc consultative committees*), wat vaak eerder een ad-hoc consultatie van experts inhoudt, is moeilijk traceerbaar en meestal tijdelijk (Bursens et al., 1998). Ze focussen de aandacht van betrokkenen voor een korte periode op een precies probleem. Hierdoor zijn ze invloedrijker dan de *standing committees*, die bij aanvang invloedrijk zijn maar waarin de aandacht meer en meer verslapt naarmate de tijd verstrijkt. Daarnaast zijn er gemengde expertcomités binnen dewelke nationale ambtenaren en experts zijn vertegenwoordigd. Deze experts zijn vaak vertegenwoordigers van belangengroepen (Bouwen, 2009). Ze zijn adviseurs bij het opstellen van het groenboek (definiëren van het probleem), het witboek (schetsen van een oplossing), en een ontwerp voorstel (Van Schendelen, 2010: 82). Meestal worden deze experten en adviseurs geconsulteerd zonder dat er echt vergaderingen plaats vinden (Oral, 2006). De Commissie kan de samenstelling van deze gemengde expertgroepen bepalen en is niet gebonden door hun advies (Brandsma 2010: 200).

Expertgroepen en adviescomités zijn cruciale toegangspunten om invloed uit te oefenen (Bouwen, 2009; Obradovic, 2011). Deze experts kunnen direct worden gecontacteerd door de Commissie of via de PV. De PV stuurt dan de vraag om een expert naar het bevoegde departement. Omdat de gewesten en gemeenschappen voor vele materies bevoegd zijn en hier bijgevolg expertise over bezitten, zetelen geregeld gewestelijke of gemeenschapsambtenaren in de expertgroepen. In Vlaanderen zijn soms de departementen zelf op de hoogte, maar wordt het raadplegen door de Commissie van bepaalde experten nergens geregistreerd. Daarom is het aangewezen om experten die door de Commissie worden geconsulteerd te registreren en met hen nauwgezetter op te volgen hoe bepaalde processen kunnen worden geoptimaliseerd.

Aandachtspunt 13: De Vlaamse administratie kan opteren om bij te houden welke ambtenaren door de Commissie worden geraadpleegd, opdat men hen kan briefen over het Vlaamse standpunt aangaande een kwestie. Soms zijn de experts geen ambtenaren maar zetelen ze ten persoonlijke titel. Ook al hoeven deze experts in principe geen verantwoording af te leggen aan de Vlaamse overheid, kunnen zij alsnog benaderd worden.

Indien een expertgroep samenkomt of een ambtenaar een lijst heeft met zijn collega's in andere lidstaten of regio's is dit tevens een uitgelezen kans om na te gaan welke lidstaten de Vlaamse positie delen. Op basis van deze verkenning kunnen al coalities worden gesloten om samen invloed uit te oefenen nog voor het verschijnen van een groenboek. De expert die werd geconsulteerd kan worden gevraagd een verslag te maken over de informatie die door de Commissie werd gegeven en over de positie van zijn collega's in andere lidstaten.

Het komt voor dat de federale overheid de stoel bezet in deze expertcomités die aan Vlaanderen toekomt. Dit kan in het belang van Vlaanderen best vermeden worden.

Besluitvormingsfase

a. Bemiddelingscomité

De rol van de Commissie in het beleidvormingsproces is het belangrijkste in de agendavormingsfase en de fase van beleidsvoorbereiding. Eens ze haar definitief voorstel heeft gepubliceerd komt het gewicht in de besluitvormingsfase bij het EP en de Raad te liggen. Dit wil echter niet zeggen dat de rol van de Commissie is uitgespeeld. De Commissie heeft na het voorstel nog een belangrijke rol te spelen als scheidsrechter. Ze geeft raad aan de plenaire vergadering van het EP omtrent welke amendementen voor haar acceptabel zijn. De Commissie beslist immers of ze bepaalde amendementen al dan niet overneemt vanuit haar rol als initiatiefnemer voor EU-regelgeving.

Indien Raad en Parlement geen akkoord vinden na een tweede lezing, heeft ze daarnaast een belangrijke rol als voorzitter van het bemiddelingscomité. Door de kant van het EP of de Raad te kiezen, kan het voordeel in de debatten naar één van deze twee overhellen. Onderzoek heeft uitgewezen dat het EP steeds zwakker staat in het bemiddelingscomité. De Raad is volledig vertegenwoordigd is, terwijl het EP enkel gedeeltelijk vertegenwoordigd is (voorzitter van de commissie, rapporteur en één van de vicevoorzitters verantwoordelijk voor bemiddeling) en het een akkoord een stemming in het EP moet overleven. Aldus is het van groot belang om contact te houden met de rapporteurs en de voorzitters van de parlementaire commissies. Onderzoek wijst erop dat wanneer de Commissie de zijde van het EP kiest, dit deze laatste kan versterken (Franchino & Mariotto, 2012).

b. Gedelegeerde handelingen

Bovendien bestaat in Europese wetgeving de mogelijkheid om via *gedelegeerde handelingen* de Commissie de bevoegdheid te geven om delen van een wet verder uit te werken. De wetgever geeft hiermee de Commissie de bevoegdheid om wijzigingen vast te stellen voor niet-essentiële onderdelen van een wetgevingshandeling. In de regel gaat het bij gedelegeerde handelingen om het uitwerken van technische zaken waar specialistische kennis voor is vereist, en die geringe politieke lading hebben. Toch kunnen grote belangen op het spel staan bij het vaststellen van nadere wetsbepalingen.

In het kort verloopt de procedure als volgt: in een aangenomen wet staat voor welke onderdelen van de wet de Commissie nadere regels moet uitwerken. Ook wordt de controlerende rol van de Raad en het EP vastgelegd. De Commissie stelt dan regels op, met inbreng van experts uit de lidstaten.

Aanbeveling 14: Het is voor Vlaanderen nuttig om contacten met de Commissie te onderhouden, ook nadat de Commissie haar voorstel heeft gepubliceerd. Dit is zeker het geval wanneer haar positie sterk overeenkomt met die van Vlaanderen en wanneer een issue dat belangrijk is voor Vlaanderen een knelpunt vormt tijdens de bemiddeling. Op die manier kan ze een bondgenoot vormen, ook in de latere fases van het beleidvormingsproces.

In geval van een gedelegeerde handeling is het nuttig experts te hebben die bekend zijn bij de Commissie. De Commissie is immers niet verplicht een comité met vertegenwoordigers van alle lidstaten samen te stellen, maar contacteert op eigen initiatief experts. Vlaanderen kan overwegen een strategie uit te werken om Vlaamse experts te introduceren bij ambtenaren binnen de Commissie die rond hun beleidsdomein werken.

Implementatiefase

a. Uitvoeringshandelingen

Het uitwerken van Europese wetgeving om deze te kunnen implementeren behoort in beginsel toe aan de lidstaten. In sommige gevallen is het echter noodzakelijk dat bepaalde maatregelen in alle lidstaten op eenzelfde manier worden geïmplementeerd. In deze gevallen is de Commissie bevoegd om uitvoeringshandelingen op te stellen met betrekking tot de toepassing van die maatregelen. In de meeste gevallen heeft het uitwerken van regelgeving een geringe politieke lading, maar soms staan er aanzienlijke belangen op het spel staan bij het vaststellen van uitvoeringsmaatregelen.

Voor het vaststellen van uitvoeringshandelingen gelden twee specifieke procedures. Beide hebben gemeen dat de Commissie voorstellen voor uitvoeringshandelingen moet voorleggen aan comités bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten. Deze comités staan ook wel bekend als comitologie-comités. Afhankelijk van de procedure is de Commissie wel of niet gebonden aan het oordeel van die

comités. In de raadplegingsprocedure geeft het comité een vrijblijvend advies. In de onderzoeksprocedure kan het comité voorstellen goedkeuren of verwerpen.

In beide gevallen is de rol van experts extreem invloedrijk. Nochtans wijzen verschillende studies op het gebrek aan verantwoording die gedelegeerde ambtenaren aan hun leidinggevendenden moeten afleggen (Brandsma, 2010). Volgens Baetens en Bursens (2004) wordt er ook in België en de deelstaten te weinig aandacht besteed aan deze belangrijke procedures. Het is niet steeds duidelijk of de gedelegeerde ambtenaren de belangen van Vlaanderen goed in het oog houden. Veel van de deelnemers aan deze comités worden bij gebrek aan controle meegezogen in een supranationale logica (Brandsma, 2010). Dit hoeft niet per se een probleem te zijn, zolang er regelmatig discussies plaats vinden tussen de leidinggevende en de deelnemende ambtenaar, waarin wordt verzekerd dat de ambtenaar zich bewust is van de Vlaamse belangen in een bepaalde kwestie en hiernaar handelt.

Aandachtspunt 15: Vlaanderen zou er goed aan doen steeds een ambtenaar naar de comitologie-comités te sturen om de Vlaamse belangen te verdedigen, zelfs al is er een federale ambtenaar aanwezig. De Vlaamse administratie kan daarbij bekijken hoe ze de coördinatie met de gedelegeerde ambtenaar kan verbeteren. In het geval dat de Commissie slechts één Belgische vertegenwoordiger toelaat kan de administratie inzetten op een sterkere coördinatie met de federale ambtenaar in kwestie.

b. Beleidsevaluatie

In de literatuur is er discussie over het bestaan van beleidsnetwerken o.a. in het geval van de structuurfondsen. Dit beleid vereist veel opvolging in de implementatie door de EU, lidstaten en de regio's. In dit proces zijn vele actoren betrokken die netwerken vormen (Heinelt, 2008) die zorgen voor 'georganiseerde feedback loops', waarbij de actoren binnen het netwerk informatie over de implementatie en de gevolgen van het beleid kunnen uitwisselen. De Commissie is in deze implementatiefase vooral geïnteresseerd in informatie om haar beleid meer op maat van elke regio te kunnen maken. Zo nam de Commissie de regio's in de implementatie van de structuurfondsen op, omdat zij verwacht dat regio's over meer informatie beschikken dan de centrale overheid omtrent de doelgroep van deze structuurfondsen (Conzelmann, 2008).

Wie contacteren in de Commissie?

Deze Europese Commissie is zeker niet de monolithische moloch die de minder geïnformeerde observator waarneemt. De organisatie is erg gefragmenteerd, zowel in functionele als in hiërarchische termen (Bouwen, 2009). Thomson (2011) stelt bovendien dat de Commissie zowel in nationale als in partijpolitieke belangen sterk is verdeeld. Het is cruciaal om diegene te contacteren bij wie de positie het nauwst

aansluit en waarbij men het beste gehoor krijgt. Dit kan zowel horizontaal als verticaal zijn.

Op zich heeft elk Directoraat-Generaal zijn taken, maar meestal spreiden de voorstellen over verschillende beleidsdomeinen. Zo waren in het voorstel over de europeanisering van de rij-uren van vrachtwagenchauffeurs zowel de DG Vervoer, DG sociale zaken, DG interne markt en DG ondernemingen en industrie betrokken. Dit mondt uit in twisten tussen de DGs en zelfs binnen DGs. Dit was in 2003 het geval binnen de DG interne markt toen naar aanleiding van de geplande dienstenrichtlijn (COM 2004/2) Franse tegenstanders een deviant groenboek over diensten van algemeen belang publiceerden. Deze werd vervolgens weer terug ingetrokken. Daarnaast zijn er conflicten over wie welke bevoegdheid heeft. Zo slaagde de DG milieu in 1998 om biotechnologie in zijn bevoegdhedenpakket op te nemen, tot grote spijt van andere DGs. Het verloor enkele jaren later deze bevoegdheid aan de DG gezondheid en consumenten (Van Schendelen, 2010: 78). Door zich van deze geschillen tussen DGs bewust te zijn, kan bepaalde informatie worden ingewonnen en invloed worden uitgeoefend. Voor elke wetgevend proces is er steeds één leidende DG die bijgevolg het doel bij uitstek is voor het uitoefenen van invloed (Bouwen, 2009). Ook binnen de DGs zelf zijn er verschillende niveaus waar invloed kan uitgeoefend worden.

a. Europese Commissaris

De Commissaris staat aan het hoofd van een Directoraat-Generaal en heeft een vrij grote autonomie op zijn eigen beleidsdomein (Van Schendelen, 2010). Onderzoek wijst uit dat Commissievoorstellen systematisch dichter aanleunen bij de voorkeur van het thuisland van de Commissaris die verantwoordelijk is voor het voorstel, ongeacht of de partij van de Commissaris tot de regering van het thuisland behoort (Thomson, 2011).

Een Belgische/Vlaamse Commissaris kan ook een hulp zijn bij beleidsdomeinen die niet direct binnen de bevoegdheid van het bevriende DG vallen. Dit kan door middel van het *Inter Service Consultatie* (ISC) in de Commissie. Tijdens dit ISC wordt een voorstel gecirculeerd tussen de DGs voor technische opmerkingen. Het komt bij verschillende mensen terecht, wat verschillende opportuniteiten betekent om het te pakken te krijgen. Vooral de kabinetten zijn erg goed in het verzamelen van informatie uit de ISCs. Nadat een Vlaams standpunt is gevormd over het voorstel, kan er invloed worden uitgeoefend op ambtenaren, al dan niet via een kabinet, om een voorstel op basis van 'technische aspecten' te wijzigen of te blokkeren (Eppink, 2007).

b. Chefs de dossier

Binnen de DG wordt het inhoudelijk werk uitgevoerd op middenniveau. De *chefs de dossier* bestaan uit een administrator (AD), assistenten en de *managing Head of Unit*. Zij schrijven de *draft papers* voor de senior managers die meestal enkel commentaren in de marge schrijven (Van Schendelen, 2010: 78). Daarom wordt er heden vooral gelobbyd bij lagere ambtenaren in de Commissie. Zij schrijven de voorstellen, nota's en documenten die de basis vormen en naar boven in de hiërarchie stijgen. Hoe hoger in de hiërarchie, hoe meer discretionaire macht voor de ambtenaren en het kabinet van de Commissaris, maar hoe meer versteend een formele tekst wordt. De algemene regel – 'hoe vroeger men begint te lobbyen, hoe meer invloed' – geldt niet enkel voor het hele beleidsvormingsproces, maar ook binnen de Commissie (Bouwen, 2009). In een survey onderzoek over lobbyen door bedrijven in de EU door Coen (1998) duidde 84 procent van de bedrijven aan dat de meest succesvolle lobbyisten diegenen waren die *goodwill* konden creëren bij de *Head of Unit* en de *Director-Generals* van de Directoraten-Generaal.

c. Special Chefs

De *special chefs* is een vergadering van kabinetsleden voor een bepaald domein. De *Hebdo* is een vergadering van de kabinetschefs. Deze vergaderingen bespreken voorstellen van de Commissie voor deze naar het College van Commissarissen gaan. Ze zijn van groot belang, aangezien hier de politieke veldslagen worden geleverd en de meeste kwesties hier als A-punt uitkomen wat betekent dat ze zonder overleg worden goedgekeurd in het college (Eppink, 2007). Daarom is het vaak belangrijker om bij kabinetsleden invloed uit te oefenen dan bij de Commissarissen zelf.

d. Juridische dienst

Het is van belang om met de juridische dienst van de Commissie goede contacten uit te bouwen, vermits deze snel op de hoogte wordt gebracht van ontwerpen van voorstellen. Daarnaast kunnen zij een voorstel onmiddellijk begraven wanneer het 'juridisch onvoldoende' wordt geacht (Eppink, 2007).

Aandachtspunt 16: Over elk voorstel binnen de Commissie bestaat er verdeeldheid en elke ambtenaar binnen de Commissie is ingebed in een netwerk van belangengroepen (nationaal, regionaal, particulier, politiek). Vlaanderen kan verkennen in welke mate het haalbaar is fiches samen te stellen over deze ambtenaren met opleiding, carrière, beleidsopvattingen, etc.... . Deze fiches kunnen worden opgeslagen in een databank en worden gedeeld met andere regio's/actoren in een netwerk om kosten te drukken.

2.1.2. Het Europees Parlement

Op enkele uitzonderingen na (Bomberg en Peterson, 1998: 226; Hooghe, 1995: 181) wordt het Europees Parlement vaak over het hoofd gezien als een kanaal van regionale belangenvertegenwoordiging in de EU (Hooghe en Marks, 1996; Keating,

1998; Jeffery, 2000; Hooghe, 2002; Keating en Hooghe, 2006). Nochtans leent het EP zich als een effectief kanaal om sub-nationale belangen binnen de EU te bevorderen. Dit is des te meer het geval indien Europarlementariërs op basis van regionale kiesdistricten worden verkozen zoals in het geval van het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Ierland, Italië alsook België. Indien volksvertegenwoordigers voortvloeien uit een kiesdistrict met een democratisch verkozen bestuur – zoals bijvoorbeeld Vlaanderen -, hebben ze bovendien een luider stem in de Europese arena dan diegenen die afkomstig zijn van een zwak geïnstitutionaliseerd kiesdistrict (Tatham, 2008).

De invloed van het EP is het grootst in de besluitvormingsfase van de beleidvormingscyclus waar het een sterke formele rol heeft. Dit wil echter – net zoals bij de Commissie – niet zeggen dat haar rol die ze heeft in andere fases over het hoofd mag gezien worden. Hieronder bespreken we de invloed van het EP op de vorming van EU-beleid volgens de verschillende fases van beleidsvorming en via welke toegangspunten regio's hun stem kunnen laten horen. Vervolgens bespreken we wie binnen het EP regio's het best kunnen contacteren om kansen op beïnvloeding te maximaliseren.

Agendavorming

In het Europees Parlement zijn er interfractiewerkgroepen. Dit zijn groepen van MEPs uit minstens drie fracties en andere actoren zoals belangengroepen die worden opgericht om beleid te beïnvloeden. Zij zijn onderworpen aan de regeling inzake de oprichting van interfractiewerkgroepen²² en artikel 32 van het reglement van het EP. Een ledenlijst en een verklaring van financiële belangen kunnen online worden geconsulteerd.²³ De ledenlijst omvat enkel de MEPs die lid zijn, maar niet de belangengroepen die ze raadplegen. De verklaring van financiële belangen houdt elke vorm van steun in, zowel geld en natura. In de praktijk komt dit vaak neer op secretariaatsondersteuning.

Deze groepen worden gevormd rond een bepaald thema, met de bedoeling dit op de agenda te krijgen. Daarnaast worden deze groepen gebruikt door belangengroepen om met de MEPs in contact te blijven en de kwestie levend te houden tijdens stille momenten in beleidsvormingsproces. Belangengroepen die dezelfde belangen bij het thema hebben, kunnen aanwezig zijn op de vergaderingen met de MEPs. Wanneer de interfractiewerkgroep erin slaagt het EP een resolutie aan te laten nemen over hun thema, beïnvloedt dit de Commissie. De Commissie heeft namelijk sympathie voor deze manier agendavorming en meestal volgt met een vertraging van vier jaar een voorstel van de Commissie (Van Schendelen, 2010: 87).

²² Besluit van de Conferentie van Voorzitters (16.12.1999) 'Regeling inzake de oprichting van interfractiewerkgroepen', http://www.europarl.europa.eu/pdf/intergroupes/2012_Rules_NL.pdf

²³ <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/nl/00c9d93c87/Intergroups.html>

Beleidsvoorbereiding

Het Europees Parlement heeft een belangrijke informele rol in de beleidsvoorbereiding van nieuwe Europese wetgeving, fases van de beleidvormingscyclus waarin de Commissie bepalend is. Het Europees Parlement kan hier invloed uitoefenen omdat het gemakkelijk toegang heeft tot de Commissie, en dit om twee redenen. Ten eerste staan met de uitbreiding van de gewone wetgevingsprocedure naar andere beleidsdomeinen de Raad en het EP op gelijke hoogte. Als de Commissie wil dat haar voorstel zich uiteindelijk ook effectief omzet in nieuwe wetgeving, is het van belang dat zij tijdens de beleidsvoorbereiding op de hoogte is van de positie van het EP.

Ten tweede geniet het EP als enige rechtstreeks verkozen Europese instelling een grote mate aan legitimiteit. Als het EP afkeurend staat ten aanzien van een voorstel van de Commissie of haar ontevredenheid uit ten aanzien van een Commissaris, verzwakt ze danig de positie van de Commissie (Tatham, 2008). Dit maakt dat het EP in de eerste fases van beleidsvorming invloedrijker is dan meestal wordt aangenomen.

Aandachtspunt 17: Ondanks de informatie die Vlaanderen reeds verkrijgt via de PV, is het eveneens aangewezen om via Europese Parlementsleden (MEPs) evoluties van een dossier binnen de Commissie te volgen. De Vlaamse Regering kan via Vlaamse EP-volksvertegenwoordigers toegang krijgen tot de Commissie tijdens de fase van agendavorming en beleidsvoorbereiding.

Besluitvormingsfase

Het Europees Parlement is naast de Raad de belangrijkste speler in de besluitvormingsfase. Het EP is de laatste decennia stapsgewijs belangrijker geworden door de gestage uitbreiding van de gewone wetgevingsprocedure en heeft nu op veel beleidsterreinen een vetorecht. De uitbreiding van de gewone wetgevingsprocedure heeft ervoor gezorgd dat veel meer kwesties worden gepolitiseerd. Waar voor het Verdrag van Lissabon verschillende kwesties werden besproken in de schaduw van de Raad, wordt er heden over gedebatteerd in de relatieve openheid van het EP. Verder heeft het EP meer macht gekregen via de begroting, internationale overeenkomsten, gedelegeerde handelingen, Europol en Eurojust, de flexibiliteitsclausule, recht om ontwerpen ter herziening van de Verdragen voor te leggen in de gewone herzieningsprocedure en in de vereenvoudigde herzieningsprocedure.

Ook onder de raadplegingsprocedure kan het EP invloed uitoefenen. Onder andere door normatieve invloed uit te oefenen op de Commissie en Raad, door kwesties onder de raadplegingsprocedure en de gewone wetgevingsprocedure met elkaar te linken, door media en belangengroepen te mobiliseren of door verdeeldheid in de

Raad uit te buiten (Van Schendelen, 2010; Thomson, 2011). Tot slot kan het EP binnen deze procedure ook een voorstel vertragen (Kardasheva, 2009).

a. *Parlementaire commissies*

Het meeste werk van het EP gebeurt in permanente parlementaire commissies. Deze hebben veertig tot zestig leden en vervullen verschillende taken: ze bediscussiëren nieuwe ideeën van de Commissie (in de vorm van Groen- en Witboeken), doen eigen suggesties voor initiatieven (al hebben zij formeel geen recht tot initiatief) en beoordelen wetgevingsvoorstellen van de Commissie.

b. *Rapport van de rapporteur*

Voor de beoordeling van wetgevingsvoorstellen wordt er in de commissies een rapporteur aangesteld. Deze stelt een rapport op met de bevindingen van de commissie over een bepaald dossier en doet suggesties voor amendementen. De functie van rapporteur is zeer invloedrijk. Vooral in technische dossiers heeft de rapporteur vaak een grote kennisvoorsprong op andere parlementariërs. Tijdens de bijeenkomsten van de commissies kunnen verschillende partijen gehoord worden, waaronder decentrale overheden.

c. *Plenaire zitting / Advies over een Commissievoorstel*

Het EP kan voorstellen van de Europese Commissie alleen definitief goedkeuren, afkeuren of amenderen in een plenaire zitting. Hierbij verdedigt de rapporteur zijn rapport tegenover al zijn collega's. Doorgaans wordt de visie die hij presenteert door de rest van de volksvertegenwoordigers overgenomen zonder veel discussie, omdat ze vertrouwen op het werk dat hun fractiespecialist al in het comité heeft verricht.

d. *Bemiddelingscomité*

Wanneer de gewone wetgevingsprocedure (codecisie) wordt gevolgd en het EP en de Raad het niet eens kunnen worden over een wetsvoorstel, kan een zogenaamd *conciliation committee* (bemiddelingscomité) bijeengeroepen worden om een compromis te vinden tussen het EP en de Raad. Dit gebeurt aan het einde van de gewone wetgevingsprocedure, wanneer het EP en de Raad elkaars amendementen op een wetsvoorstel hebben afgekeurd. Het comité bestaat uit vertegenwoordigers van de Raad en van het EP (vaak de rapporteur en leden van alle fracties). De Commissie ondersteunt de onderhandelingen. Wanneer een bemiddelingscomité een compromis bereikt, dan wordt dat voorgelegd aan het EP en de Raad. Een compromis is pas definitief aangenomen als zowel het EP als de Raad ermee instemmen (Nugent, 2010).

Dit wordt gezien als bijkomende optie om het beleidsvormingsproces te beïnvloeden. Weliswaar treedt een bemiddelingscomité pas helemaal aan het einde van de rit op, maar partijen verschillen nog van mening over belangrijke onderdelen van het voorstel. Juist dan kan een advies dat de positie van een van de partijen ondersteunt of juist een compromis biedt van invloed zijn.

e. Gedelegeerde handelingen

In het geval van gedelegeerde handelingen kan ook invloed worden uitgeoefend door MEPs te mobiliseren. Zij kunnen, indien dit werd toegevoegd aan de basishandeling, de delegatie intrekken met een meerderheid van hun leden (absolute meerderheid). Daarnaast kan het EP onder dezelfde voorwaarden bezwaar aantekenen binnen een termijn bepaald in de basishandeling. Indien een regio tijdig zijn MEPs en deze van andere regio's of lidstaten met gelijklopende belangen kan mobiliseren om bezwaar aan te tekenen of de delegatie in te trekken is dit een extra kanaal om invloed uit te oefenen.

Wie contacteren in het Europees Parlement

Waar de Commissie een relatief hiërarchische organisatie is, is het Europees parlement veel heterogener. De instelling wordt gekarakteriseerd door een groot aantal vetopunten, mogelijkheden om kwesties aan elkaar te linken (*issue-linkages*), verscheidene Europese parlementaire groepen en media-aandacht (Lehman, 2009). Opnieuw kan men best diegene contacteren wiens positie het meest aansluit bij de eigen positie.

a. Leden van het Europees Parlement (MEP)

Het EP telt 766 (vanaf juni 2014 nog 751) leden die rechtstreeks zijn verkozen voor een periode van vijf jaar. Niet elke MEP is echter even toegankelijk als de andere. Dit varieert volgens persoonlijke relaties, politieke kleur en nationaliteit (Lehman, 2009). Onderzoek wijst uit dat MEPs meestal trouw de Europese partijlijn volgen, maar in gevallen van 'vitale nationale belangen' zich hiervan distantiëren en volgens nationale lijnen stemmen. Dit is vooral het geval bij MEPs van de Europese Volkspartij (Thomson, 2011).

Logischerwijs heeft de Vlaamse regering de beste contacten met Vlaamse MEPs. In de feiten gaat het hierbij om de MEPs van de meerderheidspartijen op Vlaams niveau. De partijen zijn dan uiteraard de tussenschakel. Het is steeds belangrijk om te benadrukken het Vlaams standpunt verdedigen de kans op herverkiezing voor de MEP zal verhogen of in ieder geval niet zal schaden. Dit argument kan worden versterkt door data over bijvoorbeeld opiniepeilingen over een bepaalde kwestie of over tewerkstellingscijfers van een bepaalde sector.

Aandachtspunt 18: Ondanks het goede contact tussen de VVPV en Vlaamse MEPs is de Vlaamse Regering in het verleden altijd terughouden geweest om Vlaamse MEPs in te schakelen voor regionale belangenbehartiging. De administratie kan overwegen om het contact tussen de VVPV en de Vlaamse MEPs verder te consolideren maar vooral om de samenwerking omtrent beleidsbeïnvloeding uit te breiden.²⁴

Vlaamse MEPs zouden ook meer kunnen aangespoord worden om zich te verspreiden opdat er in alle belangrijke parlementaire commissies minstens één Vlaamse MEP zit. Zo zit er bijvoorbeeld geen enkele Vlaming in de EP commissie 'regionale ontwikkeling', net wanneer het EP dankzij de gewone wetgevingsprocedure veel meer invloed heeft gekregen op dit domein. Te meer aangezien deze commissie verantwoordelijk is voor de relaties met regionale parlementen en bijgevolg als toegangspoort naar de rest van het EP fungeert (Kramer, 2010). Ook in de voor Vlaanderen belangrijke commissie 'landbouw en plattelandontwikkeling' zetelen geen Vlaamse MEPs, terwijl er in andere commissies zoals 'vervoer en toerisme' dan weer twee zitten.

Aandachtspunt 19: Vlaanderen heeft de beste toegang tot het Europees Parlement via Vlaamse MEPs. Daarom is het in haar belang hen te motiveren om zich te spreiden opdat ook Vlamingen in voor Vlaanderen relevante commissies zetelen, zoals regionale ontwikkeling of landbouw en plattelandontwikkeling.

De regionale vertegenwoordiging kan parlementsleden reeds vroeg op de hoogte brengen van aankomende wetgeving die een effect heeft op de regio alsook in welke richting deze kan worden geamendeerd (Rowe, 2011). De meest effectieve wijze om het beleidvormingsproces via het EP te beïnvloeden is door het aandragen van concrete amendementen op voorstellen van de Commissie (Mastenbroek et al., 2009: 27). Vaak leveren belangengroepen niet enkel input, maar schrijven ze het hele amendement. Geïnformeerde schattingen stellen dat een aanzienlijk aandeel van de amendementen die worden ingediend in de meest actieve commissies buiten het EP worden opgesteld (Judge en Earnshaw, 2002: 64). Te actieve belangengroepen en vooral lobbyfirma's worden echter minder geapprecieerd vanwege hun agressieve aanpak (Interview met woordvoerder Vlaamse MEP, 21.11.2012).

²⁴ Een toonaangevend voorbeeld is de verordening energie-infrastructuur waarbij de VVPV en het EP hun acties coördineerden en gelijklopende amendementen indienden om te verzekeren dat de verordening niet in strijd zou zijn met de Belgische bevoegdheidsverdeling inzake vergunningen.

Aandachtspunt 20: De VVPV kan Vlaamse MEPs op de hoogte te brengen van wetgeving die mogelijk een belangrijk effect heeft op Vlaanderen. De VVPV kan MEPs bijstaan in het schrijven van een rapport of amendementen en kan dienen als doorgeefluik voor informatie uit de administratie. Omgekeerd kan ze van de MEPs evaluaties en andere informatie te krijgen die voor de administratie relevant kan zijn.

Best practice: Onder andere verschillende Duitse *Länder* schakelen hun regionaal verkozen parlementsleden in om te lobbyen voor regionale belangen (Börzel, 2002; Rowe, 2011).

b. Fractieleden en coördinatoren van de politieke groep

Politieke groepen hebben een belangrijke rol in het EP. De partijcohesie binnen het EP is vrij sterk en MEPs stemmen grotendeels volgens partijlijnen (Hix et al., 2007). De fractieleden hebben meestal het stemgedrag van de parlementsleden strak in handen. Dit stemgedrag kan ook worden beïnvloed via nationale politieke leiders of partijvoorzitters (Lehmann, 2009). Op het overzichts niveau zijn de voorzitter van de commissie en de coördinatoren van de politieke groep het meest belangrijk. Van het grootste belang zijn ook de fractieleden die de rapporteurs aanduiden (Eppink, 2007).

c. Rapporteur

Uit onderzoek (Hoyland, 2006) blijkt dat MEPs die verbonden zijn aan een partij die op nationaal niveau aan de macht is meer kansen hebben om rapporteur te worden. De verklaring hiervoor is dat de kans groter wordt geacht dat zij tot een vergelijk kunnen komen met de Raad. Ander onderzoek (Yordanova, 2011) wijst erop dat vooral EPP-ED en ALDE-leden en trouwe partijleden het rapporteurschap in de medebeslissingsprocedure krijgen. Dit als gevolg van het feit dat EPP-ED fractievoorzitters de ALDE kandidaatschappen steunen om als grote 'coalitiepartner' meer inbreng te hebben. In de raadgevingsprocedure gaat het rapporteurschap vooral naar MEPs met sterke preferenties, expertise en banden met belangengroepen in de kwestie (Thomson, 2011). De benoeming van rapporteurs is gebaseerd op individuele capaciteit, kwalificatie en prestige in de groep, en geografische evenredigheid (Lehmann, 2009: 52).

Rapporteurs kunnen een sterke invloed hebben op de beleidsvoorkeur van het EP. De positie van het EP ligt systematisch dicht bij de positie van de lidstaat van de rapporteur. Dit is zelfs het geval wanneer de partij van de rapporteur niet in de regering zit en is voornamelijk sterk het geval bij kleine en medium-grote lidstaten (Thomson, 2011).

Aandachtspunt 21: Vlaanderen kan invloed uitoefenen op het rapporteurschap zelf door Vlaamse Europarlementariërs aan te moedigen zich in te zetten voor een rapporteurschap bij een toekomstig voorstel van de Commissie. Vlaanderen kan invloed uitoefenen op een rapporteur door kwaliteitsvolle rapporten aan te leveren waarmee de rapporteur zich in de kijker van zijn collega's kan werken om zo zijn reputatie te verbeteren.

d. Overige

Tot slot kan men ook de assistenten en medewerkers van parlementsleden contacteren die het voorbereidende werk doen en de memo's en briefings opstellen. Survey-onderzoek van Burson en Marsteller (2005) wijst uit dat MEPs informatie van hun medewerkers, adviseurs, collega's, eigen onderzoek en media relevanter vinden dan informatie van lobbyisten. Ze trekken hier de conclusie uit dat het vaak relevanter is de adviseurs en medewerkers te benaderen dan de MEPs zelf. Bovendien zijn de meeste MEPs ingebed in publieke of particuliere belangengroepen zoals vakbonden, werkgeversorganisaties, of milieuorganisaties. Wanneer deze worden geïdentificeerd kan ook via deze weg invloed uitgeoefend worden (Van Schendelen, 2010). Ook de secretariaten van politieke groepen en de onderzoeksafdelingen van het EP kunnen wanneer de juiste informatie wordt voorzien een hulp zijn bij het uitoefenen van invloed (Lehmann, 2009).

2.1.3. De Raad van Ministers

De Raad is volgens recent onderzoek de meest machtige van de Europese instellingen (Thomson, 2011). Gezien de uitbreiding van de gewone wetgevingsprocedure en het aantal lidstaten is het moeilijker geworden om de Raad te beïnvloeden, maar desalniettemin blijft ze de belangrijkste focus van politieke activiteit in de EU (Coen, 2007). Het is opvallend dat formele modellen die alle lidstaten een gelijke hoeveelheid macht toewijzen de beste voorspellingen doen wat betreft de uitkomst van beleidsprocessen (Thomson, 2011). Dit betekent dat ondanks een verschillend stemgewicht, zowel de kleine als de grote lidstaten kunnen wegen op het EU-beleid.

Ongeacht haar doorslaggevende macht, is de Raad geen traditioneel doelwit van directe lobbypraktijken, zowel van belangengroepen als van regio's (Rowe, 2011). In het geval van regio's heeft deze paradox alles te maken met het feit dat de beïnvloedingsmogelijkheden in de Raad het grootst zijn via de nationale regeringen. Regio's kunnen het meest op het besluitvormingsproces in de Raad wegen aan de hand van intra-staatse kanalen. Omdat men grote waarde hecht aan het vooraf overeengekomen nationale standpunt tussen centrale en decentrale overheden, dat in sommige gevallen zelfs juridisch bindend is, aarzelen regio's om dit in gevaar brengen door alsnog hun eigen voorkeuren door te drukken (cf. supra voor de intra-staatse kanalen). In de Raadswerkgroepen, COREPER en de Raad zelf, is er dus enkel een Belgisch standpunt en geen Vlaams standpunt. Nochtans, zijn er enkele

toegangspunten in de Raad – naast de eigen lidstaat - die tot mogelijk invloed kunnen opleveren.

Met wie binnen de Raad contact opnemen?

a. Andere Lidstaten

Het is belangrijk om voor elke kwestie na te gaan welke belangen er in andere lidstaten aanwezig zijn. Onderzoek wijst uit dat binnenlandse belangen de beste voorspeller zijn van de positie die een lidstaat inneemt in de Raad (Thomson, 2011). Via kennis over deze binnenlandse belangen kunnen er coalities worden gezocht en invloed worden uitgeoefend op lidstaten met gelijklopende belangen.

Lidstaten zijn daarenboven geen monolieten. Het is mogelijk dat het ministerie van Economische Zaken tegen bepaalde regulering is en het ministerie van Volksgezondheid deze net verdedigt. Soms is er binnen een lidstaat tussen ministeries of partijen geen akkoord over de te volgen strategie. Dit zorgt voor een diversificatie waarbij lidstaten, ministeries en regio's als aparte stakeholders optreden.²⁵

Aandachtspunt 22: Vlaanderen doet er goed aan op de hoogte te zijn van de verschillende posities van de lidstaten in de Raad om vervolgens coalities te kunnen sluiten met gelijkgezinden.

b. Voorzitterschap van de Raad

Oud premier Margaret Thatcher (1993: 788) stelt in haar autobiografie dat de Voorzitter van de Raad minder mogelijkheden heeft om zijn belangen openlijk te verdedigen, maar dat deze beperking ruimschoots wordt gecompenseerd door de invloed die hij of zij krijgt achter de schermen. Hoewel een voorzitterschap de meeste agendapunten erft, heeft de lidstaat die de Raad voorziet de mogelijkheid om bepaalde beleidsinitiatieven vooruit te duwen, anderen te vertragen en de uitkomst te beïnvloeden (Hayes-Renshaw, 2009; Bunse, 2009; Warntjen, 2012).

Het totaal negeren van een voorstel kan het momentum hiervan breken, terwijl de coördinatie en het engagement van verschillende opeenvolgende voorzitterschappen om een voorstel door te duwen ervoor zorgt dat zelfs een compleet geblokkeerd voorstel kan worden opgelost (Warntjen, 2012). De voorzitter doet dit door te beslissen over de frequentie en de formele en informele inhoud van vergaderingen,

²⁵ Een voorbeeld is een deal over de handel in CO₂-emissierechten waarbij de Milieu Raad een deal sloot met de commissie Milieubeheer van het Europees Parlement tegen de Commissie, de Raad concurrentievermogen en lidstaten zoals Duitsland. Hierbij werkten met andere woorden de ministers van milieu van verschillende lidstaten samen als een belangengroep met een commissie in het EP om wetgeving goedgekeurd te krijgen (Van Schendelen, 2010). Elke kwestie kan meestal terecht in verschillende Raden. Bijvoorbeeld het produceren en verhandelen van genetisch gemanipuleerde organismen heeft met landbouw, handel, gezondheid en onderzoek te maken, maar het kwam bij milieu terecht en dus stond de uitkomst al bijna vast.

eventueel in bilaterales te gaan om een voorstel te duwen, of indicatieve stemmingen te houden om lidstaten met hun isolatie te confronteren. Doordat de voorzitter in het midden van het informatieweb zit, kan hij of zij een compromisvoorstel aanbieden dat kans maakt om te worden aanvaard en dichter bij zijn eigen belangen aanleunt.

De macht van het voorzitterschap wordt beperkt door externe gebeurtenissen, de korte tijd van het voorzitterschap en de bestaande legislatieve agenda (Warntjen, 2012). Thomson (2011) vindt in zijn onderzoek dat enkel het voorzitterschap dat voorzitter is wanneer het besluit wordt genomen invloed heeft. Dit is volgens Thomson (2011) een gevolg van het informatievoordeel dat de voorzitter bezit. Hij stelt dat sinds de uitbreiding de invloed van de voorzitter minder zichtbaar is en wijt dit potentieel aan de verhoogde moeilijkheid om met een groter aantal landen een akkoord te vinden.

Aandachtspunt 23: Elk voorzitterschap maakt bij aanvang een lijst met prioriteiten bekend. De Minister-President van de Vlaamse regering gaf in zijn beleidsnota aan dat hij aan de hand van de prioriteitenlijst van het voorzitterschap en het werkprogramma van de Commissie, dossierfiches zal aanmaken om effectief te kunnen inspelen op regelgevende ontwikkelingen op deze beleidsdomeinen. Dit beleid kan worden voortgezet.

c. Raadssecretariaat

Het Raadssecretariaat is het enige onderdeel met permanent personeel. Het ondersteunt de Raad en bestaat uit zes sectorale DGs die elk één of meerdere Raadsformaties doorheen het beleidsproces ondersteunen. Er zijn twee meer algemene DGs en één horizontale juridische dienst. Slechts zelden wordt door belangengroepen contact opgenomen met de ambtenaren in het Raadssecretariaat. Echter, zij bezitten dankzij hun permanente positie wel over veel informatie over de voorgeschiedenis van dossiers (Hayes-Renshaw, 2009).

Vooraf in het geval van een zwak voorzitterschap heeft het Raadssecretariaat een belangrijke rol. Het plant in dat geval de vergaderingen. Het beïnvloeden van de datum waarop deze vergaderingen plaats vinden zorgt voor het uitstellen of versnellen van de behandeling van een bepaalde kwestie. Soms wordt het Raadssecretariaat ook belast met het opstellen van de conclusies en het voorstellen van oplossingen (Van Schendelen, 2010: 112). Dit hangt af van de ervaring en expertise van de ambtenaar op een bepaald domein, maar ook van het vertrouwen dat het voorzitterschap heeft (Hayes-Renshaw, 2009).

Daarenboven heeft het Raadssecretariaat een belangrijke rol in de informele dialoog tussen Parlement, Commissie en Raad en bijgevolg meer en meer contact met deze instellingen (Coen & Richardson 2009). Het Raadssecretariaat vergadert ongeveer drie of vier keer per maand met hun tegenhangers van de betreffende

parlementaire commissie om horizontale legislatieve problemen te bespreken (Lehmann, 2009).

Aandachtspunt 24: Het Raadssecretariaat kan voor Vlaanderen een interessant doelwit zijn om informatie te vergaren. Gezien het geen traditioneel doelwit van beleidsbeïnvloeding is, is het minder overbelast en heeft het potentieel meer tijd om informatie aan te leveren.

2.1.4. *Comité van de Regio's*

Een ander kanaal vormt het Comité van de Regio's (CvdR). Het CvdR werd in 1994 gecreëerd om een stem te geven aan regionale en lokale overheden over beleid dat direct op hen betrekking had (Piattoni, 2008). Het orgaan telt 334 leden. Dit zijn lokale en regionale (politieke) bestuurders. Het CvdR kent verschillende commissies, ingedeeld aan de hand van beleidsterreinen. Net als het EP werkt het CvdR met rapporteurs die als aanspreekpunt fungeren voor een bepaald dossier en wordt het gekenmerkt door een interne dominantie van politieke partijen (Van Schendelen, 2010: 90).

Bij aanvang waren de verwachtingen rond dit nieuwe instituut erg hoog en werd het zelfs gezien als een eerste stap in de richting van het *Europa van de regio's* (Rowe, 2011). Het CvdR maakte de verwachtingen echter niet waar. De redenen hiervoor zijn dat het orgaan geen formele bevoegdheden heeft om zijn aanbevelingen kracht bij te zetten (het CvdR kan alleen adviseren) en dat het soms sterke interne tegenstellingen kent. Uit interviews blijkt dat verschillende regio's zeer sceptisch staan ten aanzien van het CvdR. Toch heeft Wallonië volgens een expert bij het Departement internationaal Vlaanderen in het kader van het cohesiebeleid invloed kunnen uitoefenen via het CvdR (Interview, 28.11.2012). Dit komt overeen met de analyse van Van Schendelen (2010) die het CvdR een invloedrijke reputatie toedicht. De inschattingen van het CvdR zijn dus niet eenduidig. In de assumptie dat het CvdR een aanvullende piste is voor de Vlaamse Regering, overlopen we ook voor deze instelling haar rol in de opeenvolgende fasen van de besluitvorming.

Agendavorming

Hoewel het CvdR primair bedoeld is om definitieve Commissievoorstellen van advies te voorzien (zie hieronder), kan het orgaan ook in eerdere fasen al een actieve rol aannemen door een initiatiefrapport op te stellen. Aan de hand van dit initiatiefrapport kan het CvdR bepaalde thema's op de beleidsagenda van de Commissie zetten. Zoals eerder al werd aangegeven is de Commissie in eerdere fasen van een beleidsvormingsproces nog relatief beïnvloedbaar.

Het CvdR mag wanneer het zulks dienstig acht, op eigen initiatief advies uitbrengen. Op 16 februari 2012 werd het herziene Protocol betreffende de samenwerking tussen

de Commissie en het CvdR ondertekend²⁶, waarin zij zich bereid verklaren om de samenwerking en de uitwisseling bij de uitvoering van het Protocol te versterken²⁷.

Beleidsvoorbereiding

Het CvdR benadrukt dat 'het Comité en de lagere overheden de meeste mogelijkheden hebben om de lokale en regionale dimensie in te brengen' tijdens de fase van beleidsvoorbereiding. In dat kader probeert de CvdR regionale overheden in contact te brengen met de Commissie wanneer deze wetsvoorstellen voorbereidt (Ricci, 2011: 125). Het CvdR kan in een tweetal situaties invloedrijk zijn tijdens de beleidsvormingsfase van het EU-beleid. Ten eerste in een vroeg stadium wanneer het de Commissie ontbreekt aan een duidelijke visie op bepaalde beleidsterreinen en ze op zoek is naar suggesties voor het te ontwikkelen beleid. Enkele recente voorbeelden zijn cultureel beleid en wetgeving betreffende regionale luchthavens (Tatham, 2008: 506). Het CvdR fungeert hier als een soort testpanel voor nieuwe beleidsvoorstellen. Wanneer de Commissie haar standpunt nog niet heeft bepaald kan het CvdR haar een richting meegeven aan de hand van 'verkennde adviezen'. Ten tweede is invloed via het CvdR mogelijk wanneer de Commissie een concreet beleidsvoorstel doet en op zoek is naar partners en de CvdR dezelfde opinie heeft (Tatham, 2008). Een voorbeeld is de aanloop naar de budgetonderhandelingen in 2005, waar zowel het CvdR als de Commissie het regionaal beleid wilden veilig stellen (Rowe, 2011).

Het CvdR heeft het '*Subsidiarity Monitoring Network*²⁸ (SMN) en het platform REGPEX²⁹ opgericht, waar het CvdR dossiers opstelt van wetgevingsvoorstellen en de opinies betreffende het subsidiariteitsprincipe door regionale, maar ook nationale, parlementen verzamelt. Het is bedoeld om regio's die over wetgevende bevoegdheden beschikken te helpen hun rol in het kader van het subsidiariteitscontrolemechanisme te vervullen en om een bron te verschaffen van informatie voor uitwisseling tussen regionale parlementen en overheden bij hun voorbereiding van een subsidiariteitsanalyse.³⁰

Besluitvorming

Als een voorstel van de Commissie van belang is voor lokale en regionale overheden, moet het eerst van advies worden voorzien door het CvdR voordat het voor een eerste lezing wordt doorgestuurd naar het EP en de Raad. Ook dit advies is een toegangspunt voor decentrale overheden die willen inspelen op het Europese beleidsvormingsproces. Om daadwerkelijk invloed uit te oefenen als CvdR is het van cruciaal belang dat de adviezen actief en op het juiste moment onder de aandacht van het EP of de Commissie worden gebracht.

²⁶ Committee of the Regions and European Commission 'Protocol on the cooperation between the European Commission and the Committee of the Regions'. Beschikbaar op <http://cor.europa.eu/en/about/interinstitutional/Documents/EN.pdf>

²⁷ Europese Commissie (10.7.2012) 'Verslag van de Commissie over subsidiariteit en evenredigheid'. COM (2012) 373 final

²⁸ <http://extranet.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>

²⁹ <http://extranet.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>

³⁰ Europese Commissie (10.7.2012) 'Verslag van de Commissie over subsidiariteit en evenredigheid'. COM (2012) 373 final

Daarnaast kan gerichte advisering omtrent de controle van subsidiariteit plaatsvinden op vraag van de rapporteur. Er is een speciale vragenlijst opgesteld voor gericht advies, alsmede voor de effectbeoordelingen. Een samenvattend verslag van de bijdragen over effectbeoordeling en gericht advies wordt toegezonden aan rapporteurs en aan de betrokken commissies van het CvdR om als inbreng te dienen voor het politieke debat in de commissies en tijdens de plenaire vergaderingen. Verslagen over effectbeoordelingsadvisering worden ook naar de Commissie gezonden. Het Subsidiarity Monitoring Network is immers ook bedoeld als instrument voor het verschaffen van meer expertise ter ondersteuning van het werk van rapporteurs en commissies van het CvdR (Vara Arribas & Bourdin, 2011: 147).

Implementatiefase

Het CvdR wordt in het Verdrag van Lissabon aangeduid als één van de bewakers van de subsidiariteit en heeft zichzelf ook deze rol toebedeeld.³¹ Om tegen het niet respecteren van het subsidiariteitsbeginsel bezwaar te maken heeft het CvdR toegang gekregen tot het Europese Hof van Justitie (Protocol 2, art 8). Er wordt verwacht dat de regio's via deze weg een sterkere controle op het respecteren van het subsidiariteitsbeginsel kunnen uitoefenen (Lenaerts & Cambien, 2010; Panara & De Becker, 2011). Dit kan een waarschuwingseffect hebben, waardoor er meer rekening wordt gehouden met de opinies van het CvdR (Popelier en Vandenbruwaene, 2011). Daarenboven heeft het CvdR reeds zijn bereidheid uitgedrukt om verzoeken van regionale en lokale overheden om actie te ondernemen tegen EU-wetgeving zorgvuldig te overwegen.³²

Wie contacteren binnen het Comité van de Regio's?

Voor de huidige onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (2014-2020) heeft het CvdR een ad-hoc Commissie opgericht. In deze commissie zit Luc Van Den Brande, voorzitter van het VLEVA. In de andere zes commissies zitten ook Vlamingen. Deze kunnen voornamelijk invloed uitoefenen door mee aan rapporten te schrijven met het oog op de Vlaamse belangen. Een positie als rapporteur is hiervoor het meest geschikt. De adviezen van het CvdR kunnen, wanneer deze gunstig zijn voor de Vlaamse belangen, vervolgens door andere actoren, zoals de VVPV, worden gebruikt om hun invloed te versterken.

2.2. Met wie?

Verschillende auteurs benadrukken dat het uitbouwen van netwerken en vormen van coalities cruciaal bij het verwerven en uitoefenen van invloed (Bomberg & Peterson 1998; Donas & Beyers, 2013; Beyers & Braun, 2014). De beste garantie om de juiste mensen op de juiste plaats te kennen is om veel mensen te kennen. Het is

³¹ CoR (1999). Advies van het CoR over het Subsidiariteitsbeginsel Naar een echte subsidiariteitscultuur — Een appel van het CoR: 1.1.4

³² Committee of the Regions 'Opinion of the Committee of the Regions on Guidelines for the application and monitoring of the subsidiarity and proportionality principles', 2006/C115/08 : 3.24

onmogelijk om als regio alleen iets te veranderen, tenzij de Raad met eenparigheid beslist en/of België de beslissende stem heeft in de Raad. Voor alle andere gevallen is het belangrijk om samen te werken.

2.2.1. Netwerken van Regio's

Belangengroepen lobbyen meestal in belangencoalities omdat het bundelen van middelen en verdelen van taken tot efficiënter lobbyen leidt (Hula 1999; Beyers and Braun 2014). Net als belangengroepen proberen regio's een gebrek aan middelen te compenseren door het opzetten van regionale netwerken (Fairbrass, 2008). Onderzoek wijst uit dat regio's vooral samenwerken met andere regio's binnen dezelfde lidstaat (Salk et al., 2001; Donas and Beyers 2013). Het is mogelijk dat dit in de toekomst zal veranderen. Regio's die net in Brussel zijn aangekomen wenden zich sterk tot landgenoten, maar naarmate ze langer in Brussel verblijven, kan worden verwacht dat ze coalities aangaan met andere regio's. Deze coalities zullen meer gebaseerd zijn op gemeenschappelijke doelstellingen in plaats van op nationaliteit. Ander onderzoek (Benz, 1998) wijst erop dat deze netwerken vooral gericht zijn op het uitwisselen van informatie en best practices in plaats van op gemeenschappelijk lobbyen.

In de literatuur worden een aantal voordelen van het gebruiken van netwerken aangehaald:

- Netwerken betekenen meer toegang, gewicht en invloed. Vergelijkende studies wijzen uit dat EU-wijde associaties of coalities meer toegang hebben tot het EP dan individuele bedrijven, nationale associaties en consultants (Bouwen, 2004; Coen, 2009). Ook de Commissie heeft al meerdere malen duidelijk gemaakt dat ze interactie met EU-wijde organisaties verkiest boven interactie met individuele bedrijven of nationale organisaties³³ (Mazey and Richardson, 1996). De toegang verschilt van DG tot DG, maar over het algemeen hebben deze netwerken vaak vrij goede toegang tot zelfs de Commissaris toe, omdat ze een grote legitimiteit hebben en goede banden kunnen uitbouwen met strategische ambtenaren binnen de Commissie (Tatham, 2008).
- Netwerken helpen om middelen efficiënter te besteden. Zo kan elk lid zich specialiseren in een bepaalde materie en kunnen middelen worden bijeengebracht om bijvoorbeeld een publiciteitscampagne te starten. Er kan worden afgesproken wie naar welke vergadering, seminarie of commissievergadering gaat. Er kunnen prioriteiten aangeduid worden en het werk kan vervolgens worden verdeeld (Van Schendelen, 2010). Kwesties die geen prioriteit zijn of waarbij niet zelf moet worden gelobbyd kunnen worden

³³ Europese Commissie (05.03.1993) 'Een open en gestructureerde dialoog tussen de Commissie en belangengroepen', 93/C 63/3

gedelegeerd aan het netwerk, wat meer tijd en middelen vrijmaakt om zelf op de echt belangrijke kwesties invloed uit te oefenen.

- Netwerken voorzien politieke informatie over de opinie en belangen van de leden in hun netwerk. Bijgevolg kunnen ze als forum dienen om vlot ad-hoc coalities op te zetten. Een breed en divers netwerk signaleert aan beleidsmakers een breed gedeelde steun voor een bepaald standpunt.
- Netwerken zijn nuttig voor het uitwisselen van informatie, expertise en goede werkmethoden (Rowe, 2011). Vooral het informeren tijdens en het debriefen van medestanders is een grote hulp. Dit zou digitaal kunnen gebeuren door het delen op een gemeenschappelijke server van dossiers.
- Er kan worden samengewerkt bij het parachuteren van mensen met dezelfde belangen op belangrijke posities (Van Schendelen, 2010).
- Netwerken kunnen als platform dienen om goede werkmethodes uit te wisselen op tal van gebieden die niet per se met de EU hebben te maken (Van Schendelen, 2010)
- Het lidmaatschap van een gereputeerd netwerk kan positief afstralen op de eigen reputatie.

Netwerken en coalities hebben echter niet alleen voordelen, er zijn ook kosten aan verbonden.

- Lidmaatschap van netwerken kost niet alleen geld, maar ook tijd die anders in andere lobbypraktijken zou geïnvesteerd kunnen worden. Ze werken ook traag en niet alle leden investeren evenveel in het goed functioneren van een netwerk. Vaak zijn er niet genoeg middelen om effectief te lobbyen (Mazey & Richardson, 2006)
- De voorkeuren van leden van een netwerk ten aanzien van bepaalde kwesties kunnen uit elkaar liggen. Het te verdedigen standpunt dat uiteindelijk door een netwerk wordt aangenomen is dikwijls een grootst gemene deler waarbij water in de wijn moet worden gedaan.

Lobbyen via netwerken sluit individueel lobbyen uiteraard niet uit. Integendeel, door een voortrekkersrol in een netwerk kan men meer legitimiteit en meer toegang bekomen als individuele regio (Coen 2007; Coen 2009). Hoewel het moeilijk is om diverse belangen achter een bepaald standpunt te scharen, zullen in de toekomst netwerken rond bepaalde thema's een grotere rol gaan spelen. Het is immers voor de Europese instellingen makkelijker om te praten met een groep regio's of een coalitie van gelijkgestemden in plaats van afzonderlijk te overleggen met elke actor. Ook is het belangrijk zichzelf niet vast te zetten in één netwerk. Lidmaatschap van meerdere netwerken zorgt ervoor dat wanneer de kleinst gemeenschappelijke deler in een bepaald netwerk te ver van het eigen standpunt aflight, er vanuit een ander netwerk kan worden gewerkt. Trans-regionale netwerken nemen een belangrijke plaats in de multilaterale samenwerking van Vlaanderen. Vlaanderen is reeds goed vertegenwoordigd in deze regionale netwerken en speelt al een voortrekkersrol in

verschillende netwerken, o.a. de *Conference of European Regions with Legislative Power* (REGLEG) waar het in 2008 voorzitter van was. Het voortouw nemen in netwerken levert niet meteen meer invloed op, maar verbetert de reputatie van Vlaanderen als voortrekker. Dit levert op lange termijn meer toegang op.

Aandachtspunt 25: Vlaanderen kan haar invloed vergroten door lid te worden van een groot aantal regionale netwerken. Hierbij moet echter op regelmatige tijdstippen een afweging worden gemaakt of de baten opwegen tegen de kosten. Hierbij moet ook de kost van niet-lidmaatschap in rekening worden genomen. Zo is het theoretisch mogelijk dat een netwerk zonder Vlaanderen een tegengestelde positie dan deze van Vlaanderen zou verdedigen.

2.2.2. Ad-Hoc Coalities

In permanente netwerken bestaat het gevaar dat individuele belangen verdrinken in de zee van verschillende belangen. Netwerken kunnen daarnaast moeilijkheden hebben om tot een gezamenlijke positie te komen. Daarom worden vaak coalities ad-hoc samengesteld rond een bepaalde kwestie. Een dergelijk ad-hoc coalitie heeft tevens het voordeel dat geen (dure) permanente structuur dient te worden opgericht, aangezien het vaak na het verdwijnen van een kwestie zichzelf opheft.

Rowe (2011) somt de kenmerken van ad-hoc coalities op. Deze coalities, die veelal worden opgezet rond een bepaald thema of een specifieke richtlijn, zijn meer fluïde en heffen zichzelf op nadat het dossier waarvoor ze opgericht zijn van de agenda is verdwenen, worden gekenmerkt door flexibiliteit en wendbaarheid en zijn het gevolg van de complexiteit van de EU die het mogelijk maakt een groot aantal doelwitten te bespelen.

Dit soort coalities komt meer en meer voor (Coen & Richardson 2009) en worden gezien als onmisbaar om invloed te hebben (Coen, 2007; Rowe, 2011). Een voorbeeld zijn de coalities rond REACH-verordening waar regionale belangen in het geding waren (Rowe, 2011). De Oost-Duitse regio Saksen-Anhalt heeft in het kader van REACH met succes het *Congress of Chemical Regions* opgericht. Dit platform zorgde ervoor dat de betrokken regio's een gecoördineerd standpunt naar voren konden brengen in een *position paper*. Dit netwerk kon financiële steun van de Commissie in het kader van INTERREG bemachtigen en heeft heden een permanente structuur, namelijk *European Chemical Regions Network*.

Vlaanderen werkt momenteel op een regelmatige, informele manier samen met Catalonië, Schotland, Piemonte, en enkele Duitse Länder. Op het niveau van de attachés worden gezamenlijke acties opgezet met hun regionale equivalenten. Dit is een goede praktijk die kan worden uitgebreid. Vaak hebben andere regio's geen attachés en wordt er eerder contact gezocht met de attachés van lidstaten.

Aandachtspunt 26: Vlaanderen kan haar informele samenwerking met andere landen en regio's versterken door strategienota's op te stellen, door te investeren in een actievere deelname aan ad hoc-coalities van landen en regio's en door meer samen te werken met vertegenwoordigingen van andere landen en regio's in het buitenland en met diplomatieke vertegenwoordigingen in Brussel.

2.2.3. Maatschappelijke organisaties

Netwerken of ad-hoc coalities moeten niet enkel uit regio's bestaan. Het is belangrijk om functioneel diverse coalities op te bouwen met andere actoren zoals belangengroepen, vakbonden, werkgeversorganisaties of hun Europese equivalenten (Donas & Beyers, 2012). Vaak werken regio's samen met enkele belangrijke actoren binnen de regio, zoals bijvoorbeeld de regio Piemonte die samenwerkt met Fiat (Van Schendelen 2010). Fondsen die worden bekomen door de regio komen ook de bedrijven in de regio ten goede. De Vlaamse landbouwers genieten van de landbouwsubsidies. Het is daarom logisch dat zij ook worden gemobiliseerd.

Wanneer een aankomend voorstel een maatschappelijke relevantie heeft, kan men reeds met de stakeholders overleggen in verband met het standpunt, niet alleen, omdat hun expertise voor een meer gefundeerd en genuanceerd standpunt kan zorgen, maar ook omdat het invloed uitoefenen kan worden gecoördineerd. Deze stakeholders kunnen vervolgens hun Europese federaties inschakelen om het standpunt te verdedigen. Studies wijzen erop dat bedrijven die deel uitmaken van een geografisch diverse coalitie (met rivalen uit andere Europese landen) en functioneel diverse coalitie (met middenveldgroepen) meer gewicht hebben (Coen, 2009).

Ambtenaren bij de Commissie hechten veel belang aan consultatie van belangengroepen (Mazey & Richardson, 1996). Belangenorganisaties, hebben vaak concrete informatie over de gevolgen van regelgeving. De experts uit de administratie die naar de expertcomités worden gezonden of deze die naar de comitologie worden gestuurd kunnen van deze expertise gebruik maken. Daarnaast hebben deze actoren de mogelijkheid om tijdens de publieke consultatieprocedure hun opinie kenbaar te maken. NGOs hebben voornamelijk een rol bij het agenderen van kwesties, tijdens de raadplegingen omtrent nieuwe voorstellen en bij het monitoren van implementatie (Long & Lörinczi, 2009). NGOs gaan steeds vaker ad-hoc coalities aan, niet alleen met andere NGOs maar ook met regio's, vaak in ruil voor financiering. Het gebrek aan middelen verhindert hen immers om zich gedurende het legislatieve werk langdurig in te zetten (Long & Lörinczi, 2009). Naast NGOs zijn technische experts vanwege hun grote toegang een erg handige bondgenoot bij het lobbyen (Michalowitz, 2007; Van Schendelen, 2010).

Aandachtspunt 27: Een informeel netwerk of coalitie dat geografisch en functioneel divers is, krijgt meer toegang tot beleidsmakers. De Vlaamse overheid kan meer doelgericht samenwerken met relevante maatschappelijke organisaties om gedeelde waarden en belangen na te streven en om de Europese beleidsagenda en besluitvorming te beïnvloeden.

Samenwerking met andere actoren kan ook betekenen het doorgeven van informatie en signaleren negatieve evoluties in het beleidsproces, het zogenaamde brandalarm (cf. supra). Vlaanderen zou belangengroepen kunnen vragen om op gevaren te wijzen voor zijn belangen. De belangengroepen waarmee de belangen overeen stemmen kunnen ook voordeel ondervinden van actieve steun van de Vlaamse overheid.

2.2.4. Vlaamse EU-ambtenaren

Vlaanderen kan tevens toegang krijgen tot informele netwerken in de EU door ambtenaren te detacheren naar de Commissie of het CvDR. Al wijst onderzoek uit dat deze nationale deskundigen zich integreren in de Commissie en minder dan verwacht worden beïnvloed door de nationale administratie van waar ze komen (Trondal, 2006), kan worden verwacht dat deze deskundigen als nuttige informatiebron kunnen dienen (Saurugger, 2009). Daarenboven leren deze ambtenaren de instellingen van binnen uit kennen: de prioriteiten, werkwijzen, betrokken actoren en informele informatiestromen.

Heden worden er slechts weinig Vlaamse ambtenaren naar de Europese instellingen gedetacheerd. Er ontbreekt helaas een overzicht van Vlaamse afgevaardigde ambtenaren zodat er hier kansen worden gemist. Minister Bourgeois heeft geprobeerd het detacheren van regionale ambtenaren te stimuleren, maar dit is gefaald om drie redenen. De eerste is dat de Commissie geen vergoeding geeft aan de Vlaamse gedetacheerde ambtenaren in tegenstelling tot gedetacheerde ambtenaren van andere landen. Ten tweede zijn administraties vanwege de besparingen minder geneigd om ambtenaren te detacheren. Ten derde, is er een weigering van verschillende departementen om deze gedetacheerde ambtenaren uit een gezamenlijk fonds te betalen.

Aandachtspunt 28: De Vlaamse overheid zou er goed aan doen een overzicht te bewaren van Vlaamse afgevaardigde EU-ambtenaren. Daarnaast kan ze overwegen om het detacheren van regionale ambtenaren naar Europese instellingen te stimuleren. Deze kunnen waardevolle interne informatie leveren en strategisch worden ingezet voor de Vlaamse belangen

Een tweede manier om toegang te krijgen tot informele interne netwerken is om Vlaamse ambtenaren aangesteld te krijgen in (top)functies bij de Europese

instellingen en de contacten met die personen te onderhouden. Deze praktijk wordt ook wel 'meta-lobbyen' genoemd. Dit houdt onder andere in dat men een overzicht bewaart van waar Vlamingen in de Europese instellingen zitten. Bovendien dient men informatie te verzamelen over criteria voor benoemingen en promotie en dient men Vlamingen voor te bereiden op mogelijke examens. Uiteraard kan dit werk alleen maar worden verzilverd wanneer het contact met hen in een later stadium wordt onderhouden.

Hetzelfde geldt voor de opvolging van personen die stage lopen in die internationale organisaties met steun van het stagefinancieringsprogramma van de Vlaamse overheid. De opvolging van de stages beperkt zich nog te veel tot een financiële rapportage en een narratief rapport. Door actief deze jongeren – waarvan een aantal er in slagen om achteraf een (tijdelijke) betrekking te krijgen binnen een organisatie – op te volgen, hen samen te brengen en een soort alumni-netwerk uit te bouwen, kunnen de banden worden aangehaald en voor langere tijd worden onderhouden.

Aandachtspunt 29: Om de band tussen lokale overheden, het middenveld, de Vlaamse overheid en de EU aan te halen richtte de Vlaamse regering in 2006 VLEVA op. VLEVA verspreidt informatie, bouwt netwerken en behartigt de belangen van haar ledenorganisaties. Het is in het belang van Vlaanderen dat VLEVA samen met de VVPV extra inzet op de uitbouw van een netwerk van Vlaamse EU-ambtenaren.

Best practice: Binnen het Franse *Secretariat général des affaires européennes* (SGAE) is een afdeling actief die zich intens bezig houdt met het steunen van benoemingen van Franse ambtenaren bij de Commissie en andere instellingen. Daarenboven is er iemand bij de Franse PV verantwoordelijk voor het monitoren van carrières van Franse ambtenaren bij de EU (inclusief gedetacheerde ambtenaren) en ervoor zorgen dat ze promotie maken. Frankrijk kan er vervolgens op rekenen dat deze hoog geplaatste ambtenaren rekening houden met de Franse belangen.

2.2.5. De pers

De pers kan worden gebruikt om zowel de behandeling van een voorstel te versnellen, als om steun te verwerven, als om het voorstel te torpederen. Versnellen gebeurde bijvoorbeeld zeer efficiënt tijdens het Belgisch Voorzitterschap in 2010 in de onderhandelingen rond het Europees Patent. Om de hardnekkige onderhandelingspositie van de Italianen en Spanjaarden te kunnen verzachten, werd de brief aan de Commissie met het verzoek een voorstel tot nauwere samenwerking te doen gelekt naar de pers. Dit zette de Spaanse en Italiaanse onderhandelaars stevig onder druk.

Contact met de pers kan ook gebruikt worden om een grotere ruchtbaarheid aan bepaalde premature ideeën te geven, om deze meteen te discrediteren door felle reacties van tegenstanders. Eppink (2007: 98) geeft het voorbeeld van een voorstel over uitlaatgassen van bussen dat wordt gelekt onder de titel 'Commissie wil dubbeldekkers afschaffen wegens vervuiling'. Er bestaat een hele waaier aan *outside lobbying* strategieën, bijvoorbeeld persmededelingen, persconferenties, reclame, etc. (Beyers, 2004; Binderkrantz, 2005; Chalmers, 2013). In de EU dient er wel rekening mee te worden gehouden dat berichtgeving over Europese kwesties dikwijls vanuit een nationale lens gebeurt. Het is moeilijk om een Europese publieke opinie te mobiliseren; veelal gaat het om de optelsom van nationale opinies.

2.3. Hoe?

Onder deze hoofding worden de verschillende strategieën besproken om invloed uit te oefenen. Er moet in acht worden genomen dat de meest effectieve set van strategieën verschilt van kwestie tot kwestie, en zich zelden of nooit beperkt tot een enkele strategie. Steeds is toegang en invloed afhankelijk van wat men kan voorzien aan informatie of andere middelen (Bouwen, 2002; 2004). Dit inzicht vereist een belangrijke mentaliteitswijziging. Invloed uitoefenen gebeurt niet door te vragen aan beleidsmakers om rekening te houden met deze of gene positie, maar door iets aan te bieden waardoor ze rekening zullen houden met een bepaalde positie. Dit is meestal informatie, maar kan ook steun of tegenstand inhouden.

Anderen overtuigen gebeurt voornamelijk aan de hand van tactieken en argumenten. Hieronder geven we een overzicht van welke tactieken en argumenten de literatuur over belangengroepen naar voren schuift en bekijken we op welke manier regio's hier gebruik van kunnen maken.

2.3.1. Tactieken

Invloed kan men uitoefenen aan de hand van verschillende tactieken. Van Schendelen (2010: 257-60) maakt een onderscheid tussen direct tactieken en indirecte tactieken. Direct invloed uitoefenen betekent zelf naar het doelwit gaan. Er is een grote diversiteit aan directe tactieken. Men kan beleidsmakers persoonlijk bezoeken, benaderen via brief, telefoon of e-mail of hen uitnodigen voor een sociale activiteit. Men kan ook zelf deelnemen aan bijeenkomsten, lid worden van een comité, een *position paper* presenteren of amendementen schrijven. Men kan daarnaast ook folders of brochures verspreiden (Mahoney, 2008; Van Schendelen, 2010).

Indirect invloed uitoefenen betekent een omweg als medium gebruiken om een boodschap te versturen, waarbij men zelf uit het beeld blijft. Zo kan men bijvoorbeeld beleidmakers benaderen via Europese netwerken of associaties, ad-hoc coalities of geaffilieerde belangengroepen. Men kan er ook voor opteren consultants in te huren

die gespecialiseerd zijn in het benaderen van beleidmakers. Daarnaast kan men andere belangengroepen mobiliseren via de massamedia of door het organiseren van seminars, conferenties en netwerkevents. Indirecte manieren van invloed uitoefenen heeft als voordeel dat de voorgestelde oplossing van een probleem moeilijker aan het particuliere belang van de lobbyist kan gekoppeld worden. Als er tegenstand tegen het voorstel komt, dan is het lastiger om de lobbyist als doelwit nemen. Het vraagt echter tijd en moeite om relaties met tussenpersonen uit te bouwen. Optimaal is om verschillende van deze omwegen tegelijk te gebruiken, opdat het doelwit uit verschillende hoeken simultaan dezelfde boodschap ontvangt.

Een dossier ruchtbaarheid geven

Een beproefde controversiële indirecte tactiek is het verhogen van *de ruchtbaarheid* van een politiek dossier. Deze tactiek wordt ook wel *outside lobbying* genoemd. Concreet houdt dit in dat men het politiek belang van een bepaald conflict verhoogt door meer bewustzijn te creëren. Aan de hand van een toenemende publieke interesse vergroten belangengroepen de druk op beleidmakers om beslissingen te nemen die aansluiten bij de eigen voorkeuren.

Een dossier ruchtbaarheid geven heeft als effect dat nieuwe actoren zich zullen moeien in het beleidvormingsproces. Wanneer men er van overtuigd is dat de eigen voorkeur overeenkomt met de voorkeur van de meerderheid van belangengroepen, doet men er dus goed aan om een dossier, bijvoorbeeld via de pers, ruchtbaarheid te geven. Dit vergroot de kans dat medestanders die nog niet gemobiliseerd zijn zich ook zullen mobiliseren. Dit heeft een positief gevolg aangezien het lobbysucces afhankelijk is van de omvang van de coalitie die voor of tegen een bepaalde maatregel lobbyt (Klüver, 2011).³⁴

Omgekeerd kan het van belang zijn om de ruchtbaarheid van een dossier te beperken of te verlagen wanneer de eigen voorkeur niet overeenkomt met de meerderheid van belangengroepen die nog niet gemobiliseerd zijn. Dit kan door een andere kwestie in de aandacht te brengen of door de kwestie te depolitiseren (Schattschneider, 1960). Depolitiseren gebeurt vaak door een standpunt te verpakken in technische informatie en informatie te presenteren als objectief.

Een dossier ruchtbaarheid geven houdt hoe dan ook sterke risico's in. Ten eerste is het moeilijk om een kwestie, eens het groot politiek belang heeft, dit verder te controleren (Beyers, 2008). Ten tweede heerst er bij beleidmakers een afkeer voor belangengroepen die te veel lawaai maken en hebben ze een voorkeur voor meetings achter gesloten deuren in plaats van onder druk te worden gezet in de pers. Ten slotte is het belangrijk om zeker te zijn of men als belangengroep

³⁴ Een voorbeeld is de hevige weerstand van tabaksfabrikanten tegen richtlijnen rond tabaksreclame. Deze werd door de Commissie overwonnen door een groot aantal actoren uit de volksgezondheid, zowel Europese als nationale, bij de kwestie te betrekken. Sommige van deze actoren werden door de Commissie gefinancierd. Ze organiseerde elke zes maanden een bijeenkomst en hielp zo om twee anti-tabak Europese netwerken op te richten (Boessen en Maarse, 2009).

toebehoort aan de grootste zijde van het conflict. Dit vraagt heel wat onderzoek naar de posities van betrokken partijen.

Ander onderzoek (Mahoney, 2008) wijst erop dat in de EU (in tegenstelling tot de VS) het verhogen van politiek belang ervoor zorgt dat belangengroepen minder invloed hebben. Mahoney wijst erop dat wanneer het politiek belang groeit, beleidsmakers worden verplicht om meerdere standpunten in acht te nemen. Het is waarschijnlijk dat wanneer één belangengroep publiek gaat (interview, demonstratie, publiciteitscampagne) dit een reactie teweeg brengt bij de tegenstanders. Hierdoor wordt de actie teniet gedaan en op zijn minst deels gecompenseerd door de reactie. Bijgevolg moet er voorzichtig worden omgesprongen met *'outside lobbying'*.

Aandachtspunt 31: Wanneer de voorkeur van de Vlaamse overheid aangaande een bepaald dossier overeenkomt met die van de meerderheid aan belangengroepen, kan ze haar invloed versterken door een dossier ruchtbaarheid te geven. Met deze tactiek dient echter zeer voorzichtig omgesprongen te worden.

2.3.2. Waarden, Concepten en Argumenten

'Whoever decides what the game is about decides also who can get into the game.'
(Schattschneider, 1960: 115)

'Het is niet de tekst, maar de melodie die muziek goed maakt' (Van Schendelen, 2010: 45). Hiermee bedoelt Van Schendelen dat een boodschap die beter klinkt meer steun krijgt. De voorstellen van de Commissie vormen een kader. Vermits elke kwestie over meerdere waarden gaat is het mogelijk in een kader bepaalde waarden te benadrukken ten koste van andere. De lidstaten kunnen binnen het kader nog wel veranderingen aan de voorstellen aanbrenge, maar zijn reeds erg beperkt in hun ruimte. Welke aspecten de Commissie in een voorstel benadrukt en welke ze weg laat, zijn cruciaal in de benadering van een kwestie (Baumgartner & Mahoney, 2008). Bijgevolg is het belangrijkste moment om te lobbyen wanneer een probleem wordt gedefinieerd en er vanuit deze definitie over mogelijke oplossingen wordt nagedacht (Mazey and Richardson, 1996). De definitie van een probleem bepaalt al een voorkeur voor bepaalde oplossingen en wie er mee zal nadenken over een oplossing. Vanwege de diversiteit in Europa is er nooit één definitie van een bepaald concept (Van Schendelen, 2010). Concepten zijn daarenboven modegevoelig (Van Schendelen 2010). Voorbeelden van modieuze concepten zijn heden: reciprociteit, subsidiariteit, transparantie, duurzaamheid. Een argument is altijd beter wanneer deze concepten erin worden verwerkt.

De definitie van een probleem hangt samen met de argumenten die worden gebruikt. Mahoney (2008) onderscheidt zes soorten argumenten.

- 1) Argumenten die verwijzen naar **breed gedeelde doelstellingen**, waar niemand tegen kan zijn bijvoorbeeld gezin, onderwijs, milieu, volksgezondheid, bescherming van kinderen en gehandicapten.
- 2) **Technische argumenten** zoals verwijzingen naar juridische precedentes. Het aanhalen van de complexiteit en onvoorspelbaarheid van ongewilde gevolgen is een vaak gebruikt argument om tijd te winnen door meer debat en studie te vragen voor er wordt gereguleerd.
- 3) Argumenten die verwijzen naar de kosten of de **economische impact** van een voorstel. Meestal wordt er verwezen naar jobs en vooral deze in kleine ondernemingen, maar ook naar consumenten en hoe regulering producten duurder maakt.
- 4) Argumenten die verwijzen naar de **haalbaarheid** van een voorstel. Een voorstel kan bijvoorbeeld niet haalbaar zijn omdat de technologie om het te verwezenlijken niet bestaat.
- 5) Argumenten die verwijzen naar de **rechtvaardigheid** van een voorstel of de discriminatie die het teweeg brengt.
- 6) Argumenten die verwijzen naar een **achterban of de publieke opinie**.

Welke argumenten men het best kan gebruiken is afhankelijk van tot wie men zijn argumenten richt (Mahony, 2008). Argumenten voor breed gedeelde doelstellingen zijn met name belangrijk wanneer een kwestie voor het publiek belangrijk is. In media-optredens is het beter om zijn kant van de zaak te ondersteunen met breed gedeelde waarden waar een grote meerderheid van de bevolking zich mee kan identificeren. Wanneer men met groene MEPs spreekt kan men beter het milieu benadrukken, bij liberale MEPs economische groei, bij de socialistisch MEPs gevolgen voor werknemers, etc. Ook voor de verschillende Europese instellingen gelden verschillende soorten *effectieve* argumenten.

De Commissie maakt gretig gebruik van expertise van buitenaf om beleid te maken. Het betreft vaak complexe en technische materies. Daarom verwacht de Europese Commissie voornamelijk technische argumenten. De Commissie is ook geïnteresseerd in pan-Europese belangen. Om de lidstaten in de Raad en leden van het EP te overtuigen kan ze politieke informatie gebruiken omtrent het draagvlak van dit beleid. Vooral bij het bepalen van de agenda en beleidsvormingsfase is de Commissie geïnteresseerd in argumenten over de gemeenschappelijke belangen of noden in de EU (Rowe, 2011). Dit is eens te meer het geval bij controversiële voorstellen.

De MEPs zijn op de eerste plaats geïnteresseerd in argumenten over die verwijzen naar de publieke opinie en de argumenten die een relatie leggen met de mogelijke gevolg voor de eigen kieskring. Omdat het EP rechtstreeks is verkozen en het supranationaal belang vertegenwoordigt is het ook gevoelig voor argumenten die verwijzen naar breed gedeelde doelstellingen. Het EP is ook gevoeliger dan andere

instellingen voor *outside* lobbyen, bijvoorbeeld via de media, betogingen, ... en voor de publieke opinie (Earnshaw & Judge, 2008; Lehmann, 2009).

Aandachtspunt 31: Gezien de grote rol die regio's spelen in de implementatiefase van Europees beleid, kan Vlaanderen op overtuigende manier het argument brengen dat een bepaald (nadelig) beleidsvoorstel niet haalbaar is.

CONCLUSIE

Dit rapport beoogde een overzicht te geven van alle factoren waarmee de regionale belangenbehartiging in de EU rekening kan houden. Parallele evoluties van europeanisering en decentralisering maken dat regio's meer te winnen, maar ook meer te verliezen hebben bij de totstandkoming van Europees beleid. Als gevolg is het aantal regionale vertegenwoordigingen in Brussel de afgelopen decennia enorm gestegen. Vandaag de dag heeft elke Europese regio enige vorm van belangenvertegenwoordiging in Brussel. Zij zijn er op zoek naar informatie, netwerk-opportunities en beleidsbeïnvloeding.

Europese instellingen hebben zich bereid gevonden te luisteren naar de stem van regio's in het Europese beleidsvormingsproces. "De instellingen bieden burgers en representatieve organisaties langs passende weg de mogelijkheid hun mening over alle onderdelen van het optreden van de Unie kenbaar te maken en daarover openbaar in discussie te treden. De instellingen voeren een open, transparante en regelmatige dialoog met representatieve organisaties en met het maatschappelijk middenveld" (Artikel 11, lid 1 en 2 VEU). In ruil voor expertise, legitimiteit en implementatie-capaciteit biedt op de eerste plaats de Europese Commissie toegang tot het Europees beleidvormingsproces.

Deze invloed van regio's is echter niet constant. Er zijn verschillende factoren die de potentiële invloed van een regio bepalen. Deze factoren kunnen regio-specifiek zijn. Zo hangt de invloed van regio's op het Europese beleid in grote mate af van de geïnstitutionaliseerde betrokkenheid van regio's binnen de lidstaat zelf. Regio's die autonoom zijn en zwaar kunnen wegen op het nationale standpunt hebben een grotere kans om Europees beleid te beïnvloeden dan regio's die deze privileges niet eigen zijn.

In tweede instantie kunnen de factoren die invloed verklaren ook verwijzen naar de verschillende beïnvloedingskanalen en strategieën die regio's kunnen hanteren. Om deze te identificeren baseerden we ons op de literatuur omtrent belangengroepen. Qua activiteiten en doelstellingen bestaan er grote gelijkenissen tussen belangengroepen en regionale vertegenwoordigingen. Beide hebben een politiek belang te verdedigen, kennen collectieve vormen van vertegenwoordiging en hebben een informeel karakter (Beyers et al., 2008; Donas, 2013). Hieronder trekken we enkele algemene lessen die de literatuurstudie ons opleverde.

Een eerste algemene regel is dat hoe vroeger men actief is, hoe meer invloed men verwerft. Zolang er nog geen formele documenten worden gepubliceerd kunnen voorstellen nog gemakkelijk worden beïnvloed. Een ambtenaar binnen de Commissie stelt dat 80 procent van het lobbyen te laat gebeurt en dat het beste kan worden gelobbyd wanneer een voorstel nog slechts een 'twinkeling in een ambtenarenhoofd' is (Mazey & Richardson, 1996).

Een tweede regel is dat men het verste komt met kwaliteitsvolle en bruikbare data. Een consistente voorziening hiervan maakt een regio tot een vertrouwde actor in het beleidsproces. Succesvolle regionale vertegenwoordigingen hebben een goed begrip van de verschillende normen en *best practices* die gepaard gaan met lobbyen in de EU, welke zijn gebaseerd op vertrouwen en verzoenend gedrag (Coen, 2004). Inzicht in deze normen en gedrag volgens deze informele regels vormt de sleutel tot effectieve participatie in de EU-besluitvorming en dus tot succesvol lobbyen.

Een derde algemene regel is dat het optimale doelwit voor beleidsbeïnvloeding afhangt van het stadium waarin het beleidsvormingsproces zich bevindt en van de positie van dat doelwit omtrent dit beleid. Elke Europese instelling heeft een verschillend gewicht in het beleidvormingsproces naargelang in welk stadium dit proces zich bevindt. De Commissie is het belangrijkste doelwit tijdens de agendavorming en beleidsvoorbereiding. Het EP is belangrijk tijdens de besluitvormingsfase. Daarnaast kan men best lobbyen bij diegene wiens positie reeds het dichtst aanleunt bij de eigen positie. Men kan hierbij een onderscheid maken tussen de verschillende instellingen, maar men dient ook oog te hebben voor verschillende posities binnen de instellingen zelf. De argumenten en tactieken die men het best gebruikt zijn dan weer afhankelijk van waar men lobbyt.

Naast deze algemene regels hebben we doorheen het werk ook aandachtspunten geformuleerd die van toepassing kunnen zijn voor de Vlaanderen als regio in de EU. Deze aandachtspunten zijn op de eerste plaats het resultaat van een theoretische oefening. Empirisch onderzoek naar de invloed van regio's in het Europees beleidvormingsproces is eerder beperkt. Het empirisch onderzoek dát bestaat heeft in de regel betrekking op de gehele populatie belangengroepen in de EU waarbij regio's niet de *main unit of analysis* zijn. Het aandeel regionale vertegenwoordigingen in deze populatie is echter zeer klein (Klüver, 2011). Bovendien zijn de resultaten die deze studies opleveren vaak tegenstrijdig (Mahoney, 2008; Bunea, 2013).

Een tweede rapport dat later zal voorgesteld worden in het kader van het steunpunt voor buitenlands beleid, heeft de ambitie dit hiaat in de literatuur gedeeltelijk te dichten. De aandachtspunten in dit rapport zijn afgeleid op basis van een literatuurstudie en moeten op de eerste plaats beschouwd worden als theoretische verwachtingen. De implicaties vormen het resultaat van een verkenning in de literatuur en maken deel uit van een brede waaier aan opties die regio's hebben om hun invloed in de EU te optimaliseren. Een selectie van deze aandachtspunten zullen in het kader van een uitgebreid onderzoek worden omgevormd tot hypothesen en empirisch worden getest. We gebruiken hierbij een groot aantal cases om te identificeren welke regionale strategieën leiden tot meer invloed in de EU. Daarnaast identificeren we die regio's die structureel meer invloed hebben dan anderen. Op deze regio's gaan we dieper in en in het verlengde daarvan ontleen we *best practices*. De resultaten die uit dit onderzoek volgen zullen vertaald worden naar

concrete beleidsaanbevelingen die van toepassing zijn voor de strategische positie van Vlaanderen in het Europese beleidvormingsproces.

BIBLIOGRAFIE

- Baetens, M. and P. Bursens (2004). Vlaanderen en/in Europa : Omgaan met de Unie Leuven, Steunpunt bestuurlijke organisatie Vlaanderen.
- Baumgartner, F. R. and Mahoney, C. (2008). "The Two Faces of Framing. Individual-Level Framing and Collective Issue Definition in the European Union" European Union Politics **9**(3): 435-449.
- Benz, A. (1998). 'German regions in the European Union: from joint policy-making to Multi-level governance' Le Gales, P. & Lequesne, C. (eds.) *Regions in Europe*. London : Routledge
- Beyers, J. (2004). "Voice and access. The political practices of European interest associations." European Union Politics **5**(2): 211-240.
- Beyers, J. (2008). "Policy Issues, Organisational Format and the Political Strategies of Interest Organizations." West European Politics **31**(6): 1188-1211.
- Beyers, J., Delreux, T., Steensels, C. (2004). "The Europeanisation of Intergovernmental Cooperation and Conflict Resolution in Belgium." Perspectives on European Politics and Society **5**(1): 103-134.
- Beyers, J. and Bursens, P. (2006). "The European Rescue of the Federal State: How Europeanisation Shapes the Belgian State." West European Politics **29**(5): 1057-1078.
- Beyers, J. and Braun, C. (2014). "Ties that count: Explaining interest group access to policymakers." Journal of Public Policy B34BU(1): forthcoming.
- Binderkrantz, A. (2005). "Interest Group Strategies: Navigating Between Privileged Access and Strategies of Pressure." Political Studies **53**(4): 694-715.
- Boessen, S. & Maarse, H. (2009). 'A ban on tobacco advertising: the role of interest groups' Coen, D. & Richardson, J. (eds.) *Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues*. Oxford: Oxford University Press.
- Bomberg, E. and Peterson, J. (1998). "European Union Decision Making: The Role of Sub-national Authorities". Political Studies **40**(2): 219-235.
- Börzel, T. (2002). *States and Regions in the European Union: Institutional Adaptation in Germany and Spain*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Bouwen, P. (2002). "Corporate lobbying in the European Union : the logic of access." Journal of European Public Policy **9**(3): 365-390.
- Bouwen, P. (2004). "Exchanging access goods for access : A comparative study of business lobbying in the European Union institutions." European Journal of Political Research **43**: 337-369.
- Bouwen, P. (2004). "The logic of access to the European Parliament : Business lobbying in the Committee on Economic and Monetary affairs." Journal of Common Market Studies **42**(3): 473-495.
- Bouwen, P. and M. McCown (2007). "Lobbying versus litigation : political and legal strategies of interest representation in the European Union." Journal of European Public Policy **14**(3): 422-443.
- Bouwen, P. (2009). 'The European Commission' Coen, D. & Richardson, J. (eds.) *Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues*. Oxford : Oxford University Press.
- Brandsma, G. (2010). Backstage Europe : Comitology, accountability and democracy in the European Union. Arnhem, Roos en Roos.
- Braun, C. (2012). "The captive or the Broker? Explaining public agency-interest group interactions." Governance **25**(2): 291-314.

- Broscheid, A. and Coen, D. (2003). "Business Interest Representation and European Commission Fora: A Game Theoretic Investigation." European Union Politics 4(2): 165-189.
- Bunea, A. (2012) *Lobbying Brussels: interest groups' demands and networks in EU environmental policy*. PhD thesis, Trinity College Dublin, Department of Political Science.
- Bunse, S. (2009). *Small states and EU governance: Leadership through the Council Presidency*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bursens, P., Beyers, J. and Kerremans, B. (1998). "The Environment Policy Review Group and the General Consultative Forum." EU Committees as Influential Policymakers. M. C. P. M. Van Schendelen and R. Pedler. Dartmouth, Aldershof: 25-46.
- Burson-Marsteller (2005) '*The definitive guide to lobbying the European institutions*', geconsulteerd 18.11.2012 op <http://burson-marsteller.eu/2006/10/burson-marsteller-report-the-definitive-guide-to-lobbying-the-european-institutions/>
- Chalmers, A. (2011). "Interests, influence and information: comparing the influence of interest groups in the European Union." European Integration 33(4): 471-486.
- Chalmers, A. (2012). Special interests and integration: Changes in patterns of lobbying since Lisbon. Decision-making in the European Union before and after Lisbon. Brussels.
- Chalmers, A.W. (2013). "Trading information for access: informational lobbying strategies and interest group access to the European Union." Journal of European Public Policy 20 (1): 39-58.
- Coen, D. (1998) 'The European business interest and the Nation State : Large-firm lobbying in the European Union and the Member States', *Journal of Public Policy*, 18 (1) : 27-44
- Coen, D. (2007). "Empirical and theoretical studies in EU lobbying." Journal of European Public Policy 14(3): 333-345.
- Coen, D. (2009). 'Business Lobbying in the European Union', in Coen, D. & Richardson, J. (eds.), *Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues*. Oxford University Press.
- Coen, D. & Richardson, J. (2009) 'Learning to lobby the European Union: 20 years of Change.' Coen, D. & Richardson, J. (eds.) *Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues*. Oxford: Oxford University Press.
- Conzelmann, T. (2008). A new mode of governing? Multi-level Governance between Co-operation and conflict. Multi-level Governance in the European Union: Taking Stock and Looking Ahead. T. Conzelmann and R. Smith. Baden-Baden, Nomos.
- Criekemans, D. (2013, 16.07.2013). "Het is tijd voor een Vlaams Ministerie van Buitenlandse Zaken." Retrieved 20.08.2013, from <http://www.tijd.be/opinie/analyse/9375356-2336.art>
- Deforche, J. and Bursens, P. (2012). *Een comparatief onderzoek naar regionaal strategisch handelen in een meerlagige bestuurscontext, vergelijkende studie*. Antwerpen: UA; Rapport Steunpunt Bestuurlijke Organisatie in Vlaanderen.
- Donas, T. (2013). *Territorial Lobbying in the European Union. Explaining Strategies of Regional Offices in Brussels*. Antwerp, PhD dissertation.
- Donas, T. and Beyers, J. (2012). "How Regions Assemble in Brussels: The Organization Form of Territorial Representation in the European Union." Publius: The Journal of Federalism 43(4):
- Donas, T. and Beyers, J. (2013). Trans-Regional Networks in Brussels. Analyzing the Information Exchanges among Regional Offices. CES 20th International Conference of Europeanists. Amsterdam.
- Donas, T., Beyers, J. and Fraussen, B. (2012). "It's Not All About The Money. Explaining Varying Policy Portfolios of Regional Representations in Brussels". ECPR Conference Standing Group European Union Politics. Tampere.

- Eising, R. (2007). "The access of business interests to EU institutions." *Journal of European Public Policy* 14(3): 384-403.
- Eppink, D.J. (2007) *Europese Mandarijnen : achter de schermen van de Europese Commissie*' Tiel: Lannoo
- Fairbrass, J. (2008). Multi-Level Environmental Governance and UK Devolution. T. Conzelmann and R. Smith. *Multi-level Governance in the European Union: Taking Stock and Looking Ahead*. Baden-Baden, Nomos.
- Franchino, F. & Mariotto, C. (2012) 'Explaining negotiations in the Conciliation Committee'
- Goedings, S. (2010). 'Wie klein is, moet groot worden: de decentrale milieulobby in Brussel en Den Haag', in Goedings, S., Perton, E. en Vermeer, L. (Red.), *Europese milieuwetgeving en decentrale overheden* (pp. 39-50). Den Haag: SDU.
- Goldsmith, M. (1993). *The Europeanisation of local government*. *Urban Studies* 30 (4/5): 683-699.
- Hall, R. and A. Deardorff (2006). "Lobbying as Legislative Subsidy." *American Political Science Review* 100(1): 15.
- Hayes-Renshaw, F. (2009) 'Least accessible but not inaccessible: lobbying the Council and the European Council' Coen, D. & Richardson, J. (eds.) *Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues*. Oxford: Oxford University Press.
- Heinelt, H. (2008). How to Achieve Governability in Multi-level Policymaking: Lessons from the EU Structural Funds and EU Environmental Policy. T. Conzelmann and R. Smith *Multi-level Governance in the European Union: Taking Stock and Looking Ahead*. Baden-Baden, Nomos.
- Hix, S., Noury, A.G., Roland, G. (2007) *Democratic politics in the European Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hooghe, L. (1995). "Subnational Mobilization in the European Union". *West European Politics* 18(3): 175-198.
- Hooghe, L. and Marks, G. (1996). "Europe with the Regions: Channels of Regional Representation in the European Union". *Publius* 26(1): 73-91.
- Hooghe, L., Schakel, A. and Marks, G. (2008). "Appendix B: country and regional scores". *Regional & Federal Studies* 12(4): 483-506.
- Jeffery, C. (2000) 'Sub-national mobilization and European integration', *Journal of Common Market Studies*, 38 (1): 1-23.
- John, P. (1994). "Europeanization in a Centralising State: New Management Strategies". Luton: Local Government Management Board.
- Judge, D and Earnshaw, D. (2002). "No Simple Dichotomies: Lobbyists and the European Parliament" *Journal of Legislative Studies* 8(4): 61-79.
- Judge, D. and Earnshaw, D. (2008). *The European Parliament* (Second Edition). Basingstoke: Palgrave, Macmillan.
- Kardasheva, R. (2009) 'The power to delay: The European Parliament's influence in the consultation procedure', *Journal of Common Market Studies*, 47(2): 385-409.
- Keating, M. (1998). *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Keating, M. and Hooghe, L. (2001). 'Bypassing the Nation State? Regions and the EU policy Process', in Richardson, J. (ed.), *European Union: Power and Policy-Making*. London: Routledge.
- Keating, M. and Hooghe, L. (2006). 'Bypassing the Nation State? Regions and the EU Policy Process', in Richardson, J. (ed.), *European Union: Power and Policy-Making* (2nd edn). London: Routledge.

- Klüver, H. (2011). "The contextual nature of lobbying: explaining lobbying success in the European Union." European Union Politics **12**(4): 483-506.
- Klüver, H. (2012). "Informational lobbying in the European Union: the effects of organisational characteristics." West European Politics **35**(3): 491-510.
- Koutalakis, C. (2008). Regulatory Effects of Participatory Environmental Networks - The Case of the 'Seville Process'. Multi-level Governance in the European Union: Taking Stock and Looking Ahead. T. Conzelmann and R. Smith. Baden-Baden, Nomos.
- Kramer, E. (2010). The impact of the treaty of Lisbon on regional policy. Brussels, European Parliament.
- Lehmann, W. (2009) 'The European Parliament' Coen, D. & Richardson, J. (eds.) *Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues*. Oxford: Oxford University Press.
- Long, T. & Lörinczi, L. (2009) 'NGOs as gatekeepers: A green vision' Coen, D. & Richardson, J. (eds.) *Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues*. Oxford: Oxford University Press.
- Mahoney, C. (2008) *Brussels versus the Beltway: advocacy in the United States and the European Union*. Washington: Georgetown University Press
- Marks, G., Nielsen, F., Ray, L., Salk, J. (1996) 'Competencies, cracks and conflicts: regional mobilization in the European Union', *Comparative Political Studies*, 29(2): 164-192
- Marks, G., Haesly, R., Mbaye, H. (2002) 'What do subnational offices think they are doing in Brussels?', *Regional and Federal Studies*, 12(3) : 1-23.
- Marks, G., Hooghe, L., Schakel, A. (2008). "Patterns of regional authority". Regional & Federal Studies **18**(2): 167-181.
- Mastenbroek, E., Zwaan, P., Liefferink, D. (2013). "Provinciaal positiespel in Brussel en Den Haag: een onderzoek naar de posities van provincies in Europese beleidsvorming". Raboud Universiteit Nijmegen.
- Mazey, S. and J. Richardson (1996). The logic of organisation. Richardson, J. (ed) *European Union: Power and policy-making*. London: Routledge.
- Mazey, S. and J. Richardson (2001). Interest Groups and EU policy-making : organisational logic and venue shopping. European Union : Power and Policymaking (Second Edition). S. Mazey and J. Richardson. London, Routledge: 217-234.
- Mazey, S. & Richardson, J. (2006) 'Interest groups and EU policy-making : organizational logic and venue shopping'. Coen, D. & Richardson, J. (eds.) *Lobbying the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Michalowitz, I. (2007) 'What determines influence?', *Journal of European Public Policy*, 14 (1) : 132-155.
- Moore, C. (2008). "A Europe of the Regions vs. the Regions in Europe: Reflections on Regional Engagement in Brussels." Regional & Federal Studies **18**(5): 517-535.
- Morsink, N. and Bursens, P. (2013). *De Juridische en Politieke Betekenis van het Verdrag van Lissabon voor Vlaanderen*. Antwerpen: UA; Rapport Steunpunt Buitenlands beleid, internationaal ondernemen en ontwikkelingssamenwerking
- Nugent, N. (2010). *The Government and Politics of the European Union* (Seventh Edition). Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Obradovic, D. (2011) 'Regulating lobbying in the European Union' Coen, D. & Richardson, J. (eds.) *Lobbying the European Union: institutions, actors and issues*. Oxford: Oxford University Press
- Oral, U (2006) 'Draaiboek voor de implementatie van Europese regelgeving in Vlaanderen' Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap , Administratie Buitenlands Beleid, Afdeling Buitenlands Beleid binnen Europa. Brussel.

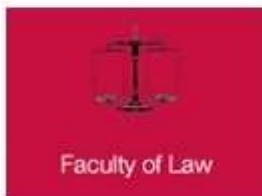
- Panara, C. and A. De Becker (2011). The regional blindness of both the EU and the member states. The role of the regions in the European Union. C. Panara and A. De Becker. Heidelberg, Springer.
- Peeters, K. (2012). Het Deens voorzitterschapsprogramma en het werkprogramma van de Europese Commissie voor 2012 - Dossierfiches. Mededeling aan de Vlaamse regering. B. B. Minister-President van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Economie, Landbouw en Plattelandsontwikkeling.
- Peeters, K. (2013) 'Toespraak door Kris Peeters, Vlaams minister-president en Vlaams minister van economie, buitenlands beleid, landbouw en plattelandsbeleid' 11 juli 2013.
- Piattoni, S. (2008). The Development of Structural Funds : A Success Story? Multi-level Governance in the European Union : Taking Stock and Looking Ahead. T. Conzelmann and R. Smith. Baden-Baden, Nomos.
- Popelier, P. and W. Vandenbruwaene (2011). "The subsidiarity mechanism as a tool for inter-level dialogue in Belgium : on 'regional blindness' and co-operative flaws." European Constitutional Law Review 7: 204-228
- Rowe, C. (2011). Regional Representations in the EU : Between diplomacy and interest mediation. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Salk, J. E., Nielsen, F. and Marks, G. (2001), 'Patterns of Cooperation among Regional Offices in Brussels: Homophily, Complementarity, and National Embeddedness'. Paper presented at the Southern Sociological Society meeting, Atlanta, 4–7 April.
- SARIV (2013). "Een nieuwe Vlaamse Diplomatie in een veranderende wereld: Naar een efficiënt buitenlands netwerk" Advies 2013/16, 9 juli 2013
- Saurugger, S. (2009) 'COREPER and national governments' Coen, D. & Richardson, J. (eds.) *Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues*. Oxford : Oxford University Press.
- Schattschneider (1960). *The Semisovereign people : A realist's View of Democracy in America*. Hinsdale, Illinois, The Dryden Press.
- Tatham, M. (2008). "Going solo : direct regional representation in the European Union." *Regional & Federal Studies* 18(5): 493-515.
- Tatham, M. (2011). "Devolution and EU policy-shaping: bridging the gap between multi-level governance and liberal intergovernmentalism." European Political Science Review 3(1): 58-81.
- Tegenbos, G. (2009, 16.11.2009). "Vlaanderen raakt niet onder de twintig twistpunten met EU." Retrieved 21.08.2013, from <http://www.standaard.be/cnt/tb2i1hlm>
- Thatcher, M. (1993). Mijn jaren in Downing Street 10. Amsterdam, Uitgeverij Balans.
- Thomson, R. (2011) *Resolving controversy in the European Union: legislative decision-making before and after enlargement*. Cambridge: Cambridge University Press
- Trondal, J. (2006) 'Governing at the frontier of the European Commission: The case of seconded national officials', *West European Politics*, 29 (1): 147-160
- Van den Brande, K. (2012) 'Multi-Level Interactions for Sustainable Development. The Involvement of Flanders in Global and European Decision-Making. *PhD Dissertation*, Katholieke Universiteit Leuven.
- Van Schendelen, R. (2010) *More Machiavelli in Brussels: the art of lobbying in the EU*. Amsterdam: Amsterdam University Press
- Vara Arribas, G., Bourdin, D., Immerzeel, B. Unfried, M. (2010) *The potential of the Lisbon Treaty: A challenge for the Netherlands and its provinces & municipalities*. Barcelona : European Institute of Public Administration

Vara Arribas, G., Bourdin, D. (2011) *De rol van regionale parlementen in het proces van subsidiariteitsanalyse binnen het systeem voor vroegtijdige waarschuwing van het Verdrag van Lissabon*. Brussel: Comité van de Regio's.

Ward, S. and Williams, R. (1997). "From hierarchy to networks? Sub-central government and EU urban environmental policy". Journal of Common Market Studies **35**(3): 483-506.

Wantjen, A. (2012). The elusive quest for continuity? Legislative decision-making and the council presidency before and after Lisbon Decision-making in the European Union before and after Lisbon. Brussels.

PARTNERS



ENGLISH

The Leuven Centre for Global Governance Studies coordinates a Policy Research Centre on "Foreign Affairs, International Entrepreneurship and Development Cooperation" for the Flemish Government. A Policy Support Centre aims to scientifically support Flemish regional policies. The project brings together 17 senior and 10 junior researchers (including eight PhD students).

The Centre conducts (a) data collection and analysis, and provides (b) short-term policy supporting research, (c) fundamental scientific research and (d) scientific services.

The Policy Research Centre is based on an inter-university consortium led by the Leuven Centre for Global Governance Studies (www.globalgovernancestudies.eu) in cooperation with the Antwerp Centre for Institutions and Multilevel Politics, the Vlerick Leuven Gent Management School and the H.U.Brussel. Within the KU Leuven, colleagues from the Faculty of Business and Economics, the HIVA - Research Institute for Work and Society, the Institute for International and European Policy, the Research Unit International and Foreign Law, the Institute for International Law, and the Institute for European Law are also involved in the project.

Research is structured in four thematic pillars: (i) International and European Law; (ii) International and European Policy; (iii) International Entrepreneurship; and (iv) Development Cooperation.

For more information, see our website: www.steunpuntiv.eu
analyse, (b) korte termijn beleidsondersteunend wetenschappelijk onderzoek, (c) fundamenteel wetenschappelijk onderzoek en (d) wetenschappelijke dienstverlening.

We werken samen met een aantal partners: het Antwerp Centre for Institutions and Multilevel Politics, de Vlerick Leuven Gent Management School en H.U. Brussel. Binnen de KU Leuven maken ook collega's verbonden aan de Faculteit Economie, het Instituut voor Internationaal en Europees Beleid, de Onderzoekseenheid Internationaal en Buitenlands Recht, het Instituut voor Internationaal Recht, het Instituut voor Europees Recht en HIVA - Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving deel uit van het project.

Het onderzoek is verdeeld over vier thematische pijlers: (i) Internationaal en Europees Recht; (ii) Internationaal en Europees Beleid; (iii) Internationaal Ondernemen; en (iv) Ontwikkelingssamenwerking.

Bezoek onze website voor meer informatie: www.steunpuntiv.eu