

Hoe de EU beïnvloeden ter realisatie van de 'Agenda voor Twente'?

FRONTLOADING 9 OKTOBER

Kenmerken van de 'Agenda voor Twente 2018-2022':

- *Regionaal investeringsprogramma* met vier actielijnen: techniek als motor en daartoe een versterkte arbeidsmarkt + vestigingsklimaat + duurzame economie.
- *Deelnemers: de vier O's* van overheden (gemeenten en provincie), instellingen van onderwijs en die van onderzoek, ondernemers.
- *Concrete projecten* zijn qua inhoud, financiering en uitvoering aan minimaal twee O's te samen en moeten voldoen aan de criteria van 'KRACHT'.

Het programma en de Twentse basisfinanciering zijn nu 'in staat van wording'. In de EU en in NL worden cofinanciers gezocht. De EU-beslissers willen dat projecten meerwaarde hebben voor de integratie tussen (en deels) binnen landen. Hierop moet ook Twente inspelen.

Doel van het Twentse werkbezoek aan Brussel:

Hoofddoel is: de EU nóg meer naderbij halen. Nu al is er bijna geen nationaal beleid zonder afdruk van EU wet- en regelgeving (die altijd voorrang heeft op de nationale) en van het erop gebaseerde EU-beleid. Haar wetten en regels geven hieraan *richting* en haar jaarlijkse 'netto externe uitgaven' (vooral subsidies) van nu zo'n 135 miljard euro *tempoversnelling*. Bijna alle EU beleid werkt, direct of indirect, lokaal door.

Nu al ontvangt Twente jaarlijks zo'n 52 miljoen euro subsidies uit Brussel (82 euro per inwoner), naast circa 65 miljoen euro aan leningen en garanties van de Europese Investeringsbank (EIB) voor MKB en infrastructuurprojecten, dus in totaal nu ruim 117 miljoen euro. Haar ambitie is om nóg actiever die fondsen te gebruiken en de voor haar relevante wet- en regelgeving te beïnvloeden.

Het werkbezoek beoogt een actuele update van belangrijkste aandachtspunten voor kansrijke beïnvloeding van de EU te geven, in het bijzonder:

1. *De EU-cyclus* van budgettering, beleidsprogrammering, aangepaste wet- en regelgeving en de budgetallocatie aan programma's en daarna projecten.
2. *De beïnvloeding van relevante EU-officials* in de Europese Commissie (COM), het Europees Parlement (EP) en, via onze regering, in de Raad.
3. *De mobilisatie van stakeholders* (belanghebbende groepen bij een programma en bij projecten) t.b.v. breder draagvlak als belangrijke succesfactor.
4. *Het management van het 'thuisfront'*, dat in elke arena het meest de mate van succes of falen bij externe beïnvloeding bepaalt.

Mijn belangrijkste aandachtspunten en adviezen zijn als volgt.

1. De EU-cyclus van budgettering: wanneer best te beïnvloeden?

1. De meerjarenbegroting 2020-27 (MFF), door COM in mei 2018 voorgesteld, is nu in behandeling ('in gevecht') binnen én tussen Raad en EP. Via huidig EP en 'Den Haag' is beïnvloeding van deze arena nu nog mogelijk.
2. De COM-DG's ('ministeries', het ambtelijk apparaat van de Europese Commissie) bereiden nu de nieuwe beleidsprogramma's per 2020 voor. Op NL-Raadsinitiatief 2016 agenderen o.m. 12 'decentrale partnerships' al nieuwe wet- en regelgeving, budgettering én kennisorganisatie voor regionale agenda's ('EU Urban Agenda'); met haar agenda had Twente er goed in gepast. De nieuwe Europese Commissie (na EP-verkiezingen) kan beleidsvoorstellen iets bijstellen. Twente kan binnen die 'Urban Agenda' en de relevante DG's al nu daarop anticiperen.
3. Als bestaande wet- en regelgeving ontoereikend is voor nieuw beleid (meestal), maakt COM nieuwe wetsvoorstellen aan Raad en EP of nieuwe regels (via haar expertgroepen en comités). Sowieso moet elke budgetuitgave grondslag hebben in een EU wet of regel. Ook hierin kan Twente meespelen, incidenteel via bezoek van haar eigen mensen aan COM en agendabouwers rondom COM en structureel via 'vrienden' of eigen mensen in COM-expertengroepen.
4. Per 2020 publiceren de DG's de nieuwe fondsbudgetten en de voorwaarden bij subsidieaanvragen. Twentse programmamanagers en adviseurs doen hiervoor al voorwerk en/of benutten bureaus als ERAC, Hezelburcht of PNO in NL. De marge tot beïnvloeding is dan miniem. *Hoe eerder men in de cyclus intervenueert, des te groter de kans op succesvolle aanvragen.*

Wegwijs in Brussel 8 t/m 10 oktober

(Nieuwe) Twentse bestuurders en belangstellenden hebben tijdens de Europese Week van Regio's en Steden (EWRC) kennis gemaakt met de Europese mogelijkheden in Brussel.

5. Daarna volgt de Nederlandse invoering van die EU wetten en regels met de erbij behorende programma's, fondsbudgetten en voorwaarden. Onze ministeries zijn hierin niet passief, want bij de latere EU-afrekening kunnen zij op 'het EU-matje' worden geroepen. Hun opstelling varieert van rekkelijk tot streng. Let hierop!

2. De beïnvloeding van EU-officials: bij wie vooral?

Het echte antwoord op de vraag is per ambitie of project steeds anders. Hier volgt op hoofdlijnen een overzicht dat inzicht moet geven in kansrijke ingangen.

DE COMMISSIE: allerbelangrijkst

1. De zo'n 40 DG's zijn meest bepalend: COM heeft het 'exclusief initiatiefrecht' tot wetgeving en nadere regelgeving. De bindende EU-besluiten bestaan voor plm 15% uit wetten (van Raad en EP) en 85% uit regels (van COM). De DG's tellen in totaal (zonder lagere staf en vertalers) een 24.000 beleidsambtenaren, gemiddeld zo'n 17 per beleidsafdeling, wat relatief klein is. Zij opereren anders dan Haagse ambtenaren en staan open voor inbreng van pressiegroepen.
2. Binnen de DG's zijn meest bepalend de 'dossierchefs', lagere ambtenaren rond 33 jaar oud. Zij vullen per beleidsthema blanco papier, veelal na online consultaties (blue papers), bezoek van pressiegroepen en via hun expertengroepen op inhoud (green + white papers). In dit stadium rendeert geleverde input. Er zijn zo'n 2.000 expertengroepen, met private en publieke stakeholders erin; nieuwe variant zijn die 'urban partnerships'. Hoger ambtelijk niveau kan bijstellen en parafeert dan.
3. Ook vele adviserende en soms regelgevende Agencies, aangestuurd door COM, zijn voor de 'Twentse Agenda' relevant, bijv. EASME (MKB), INEA (innovatie), REA en ERCEA (research). Op thema- of dossierniveau moeten DG's hen consulteren. Ook zij hebben expertengroepen, vaak met wetenschappers (twee van de vier Twentse O's!) en zijn interessant invloedskanaal.
4. Binnen de DG's van de Commissie verdampen nationale paspoorten, want een landgenoot wordt geneutraliseerd door collega's uit andere landen. Met moet minimaal vanuit Europees belang denken en zich zo organiseren en gedragen.

HET PARLEMENT: agendabouwer en meestal mede-eindbeslisser

5. Het EP bestaat uit 751 leden, waaronder nu NL-leden als Schreijer-Pierik (CDA), van Miltenburg (D66), Huitema (VVD), van de Camp (CDA), van Dalen (CU-SGP), de Lange (CDA), Eickhout (GL) en van Nistelrooij (CDA). Zij komen uit ruim 200 nationale politieke partijen (nu à gemiddeld 3,4 personen), ingedikt tot zo'n 10 'politieke groepen', met intern vage ideologieën. Binnen het EP domineert niet partijpolitiek, maar *belangenpolitiek*. Die politieke groepen onderhandelen intern én onderling voor de vorming van een EP-meerderheid, die vaak groot is, vooral rond thematische belangen. Bij een vermeend 'nationaal belang' zijn leden van fracties uit hetzelfde land ('delegatie') vaker eensgezind dan in eigen land.
6. Het EP werkt vooral via zijn 25 commissies van elk zo'n 50 tot 75 leden. Elk thema van besluitvorming krijgt een rapporteur uit een politieke groep en ook 'shadow-rapporteurs' uit andere politieke groepen. Vele thema's spelen tevens in andere commissies, met dan ook co-rapporteurs en co-shadows. Dit steeds wisselende kernteam van zo'n 15 personen bereidt het rapport, dat de rapporteur redigeert, voor ter plenaire stemming (meestal positief).
7. Landgenoten zijn in hun zittingsperiode sporadisch rapporteur en partijpolitiek-bevriende landgenoten zijn dit nog minder. De kans dat zo iemand rapporteur is op een voor een pressiegroep relevant dossier is altijd klein. 'Haags lobbyen' bij een land- of partijgenoot in het EP is zelden kansrijk. Conclusie: *men moet zich vooral richten op dat rapporteurs-kernteam van vooral andere nationaliteit.*

ANDERE INSTELLINGEN EN OFFICIALS

8. De Raad van Ministers is medebeslisser op wetsdossiers én agendabouwer op in het Verdrag zwak verankerde thema's (de aparte Europese Raad beslist over die zwakke). Hij is beïnvloedbaar via de eigen regering of direct bij haar Permanente Vertegenwoordiging (PV) in Brussel, met zo'n 100 ambtenaren uit de Haagse ministeries. Formeel werkt de PV op Haagse instructie, maar feitelijk is zij vaak beter geïnformeerd en brengt dan Den Haag tot andere instructies. Ook is zij poortwachter richting de Raad met zijn acht ministeriële vakraden en circa 250 ambtelijke werkgroepen met iemand uit een ministerie en uit de PV. Deze werkgroepen bepalen veel: worden zij het intern voldoende eens, dan gaat hun advies naar het Coreper (verzamelde PV's), dat dit na bekrachtiging naar de Raad zendt, die het dan meestal per hamerslag vaststelt. Onze PV staat open voor NL-belangengroepen en denkt mee over haalbaarheid in de EU.

Wegwijs in Brussel 8 t/m 10 oktober

(Nieuwe) Twentse bestuurders en belangstellenden hebben tijdens de Europese Week van Regio's en Steden (EWRC) kennis gemaakt met de Europese mogelijkheden in Brussel.

9. Het Comité van de Regio's (CoR) en het Economisch en Sociaal Comité (EESC) zijn instellingen van resp. decentrale en sociaaleconomische belangengroepen, zoals in NL het IPO en VNG (maar dan in één instelling), resp. de SER (maar breder van samenstelling). Zij hebben beperkte, adviserende macht, maar vaak invloed op de agendabouw van COM en soms op de besluitvorming van EP en Raad. Zij worden onderbenut door vele pressiegroepen.
10. Het Europese Hof is relevant voor de actuele interpretatie van EU wetten en regels, gebaseerd op Hofuitspraken, die COM vaak brengen tot wijziging van bestaande wetten en regels. Wie in de EU wil scoren, moet ook hierop letten.

3. De mobilisatie van stakeholders: wie zijn mijn bondgenoten en opponenten?

De regio Twente kan zich klein voelen in de grote EU. Troost: dit gevoel heeft elke pressiegroep, ook de Duitse regering, het bedrijf Shell of de regio Parijs. Solo kan geen groep scoren in de EU. Bredere massa met belangengroepen uit andere landen en sectoren is *altijd* nodig, dwz. cross-nationale en cross-sectorale massa. Officials kunnen niet elke pressiegroep apart ontvangen, laat staan bedienen, wél groepen met gebundelde belangen. Wie zich klein voelt, moet zichzelf groter maken.

1. Het lobbyregister van COM en EP toont een in Europa ongekeerde dichtheid van zo'n 12.000 pressiegroepen (30.000 lobbyisten). Zij dikken zich in via zowel zo'n 1.000 gevestigde koepels, de Europese Federaties (EuroFeds, zoals CEMR voor steden en regio's), als via een veelvoud aan tijdelijke koepels of platforms, zoals Twente in POLIS, EuroCities en Vanguard & Errin. In die platforms leren zij elkaar beter kennen, wisselen zij kennis en ervaringen uit en gaan partnerships aan voor gezamenlijke projecten. Via die platforms beïnvloeden zij ook het beleid en de geldstromen van de EU. De deelnemers delen de marginale kosten in ruil voor extra invloedsmiddelen (zoals informatie, netwerk, talen): een toonbeeld van *intelligente luiheid*. Die platforms beïnvloeden COM en EP meestal zelf en de Raad via vooral hun dominante nationale leden. Bijna elk type belang vindt zo'n vast of tijdelijk onderdak of bouwt een nieuw, want solo gaan is geen alternatief. COM belooft die indikking met bevoorrecht entree.
2. De vraag 'wie is in een dossierarena mijn bondgenoot of opponent' lijkt simpel, maar vergt in een stelsel van belangenpolitiek veel huiswerk. Vaste vrienden of vijanden bestaan niet. Een bondgenoot is een groep die bij een concreet dossier ook wint of verliest als met zelf wint of verliest; een opponent wint of verliest als men zelf, omgekeerd, verliest of wint. Zij zijn dus even tijdelijk als zo'n arena. Tenzij met ruzie maakt, kan een vijand even later vriend zijn en omgekeerd.
3. Naast duidelijke bondgenoten of opponenten zijn er in een dossierarena altijd ook vage weifelaars, die geen partij kiezen. Soms zijn zij intern op wanorde, soms zijn zij echter gewiekste 'spelers' die afwachten 'welke kant het meeste biedt'. Vroeg of laat kunnen zij 'van de partij zijn', let bij het huiswerk dus ook op hen!
4. De identificatie van de drie soorten spelers is een kwestie van grondig huiswerk op basis van hun documenten, eerder gedrag, reputatie en veel meer. Lobbyen ofwel 'voetjeswerk, bezoekjes' is hierbij riskant: men laat zich als vragende groep gauw in de mouw kijken. Het relatienetwerk moet wel op orde zijn t.b.v. de eigen reputatie en de verkrijging van zowel laatste informatie als effectieve steun.
5. Na alle huis- en denkwerk volgt het *veldwerk*, waarvoor vele even populaire als abstracte do's & don'ts bestaan, zoals: doe je huiswerk, wees op tijd, houd focus, ruil belangen af, spreek je talen enz. Zij helpen niet bij de concrete vraag 'wat moeten wij *nu in deze dossierarena wél of juist niet doen?*' Dit antwoord levert maar één bron: de actueel beschreven concrete arena met haar keteneffecten.

4. Het management van het 'thuisfront': hoe de EU-beïnvloeding voorbereiden?

1. De EU is door haar sterkere dan nationale wet- en regelgeving en haar budgetten evident relevant, maar ook complex: geen speelveld voor amateurs. Voorafgaand huis- en denkwerk op detailniveau maken het verschil tussen winnen of falen. Dit is aan het 'thuisfront', de eigen organisatie. De 'Agenda voor Twente' toont drie 'thuisfronten': (a) de gemeente- en provinciebestuurders met hun ambtenaren, (b) de Twentse EU-coördinator (Annet Horstman) met Brusselse lobbyist (Ullrich Schröder) en (c) de projectteams (met de vier O's) die het inhoudelijke succes moeten brengen. Binnen én tussen elk kan veel fout gaan, wat succes op het complexe EU-speelveld bemoeilijkt. Om vele redenen is een flexibele interne organisatie nodig, géén logge bureaucratie.
2. Optimaal is: (a) de bestuurders bekrachtigen en bewaken de targets en maken hiertoe de nodige middelen vrij (= de Twentse Agenda), (b) de coördinator annex lobbyist zijn EU-backoffice voor bestuurders én projectteams, concipiëren die targets en hebben een afrekenbaar mandaat voor

Wegwijs in Brussel 8 t/m 10 oktober

(Nieuwe) Twentse bestuurders en belangstellenden hebben tijdens de Europese Week van Regio's en Steden (EWRC) kennis gemaakt met de Europese mogelijkheden In Brussel.

het continue huiswerk met zo nodig aangepaste actieplannen van EU-beïnvloeding en (c) de projectteamleden krijgen, als inhoudelijke experts, coaching van de backoffice bij hun selectie van geschikte fondsen en hun contacten met EU officials én stakeholderplatforms.

3. Het huiswerk bestaat op concreet arenaniveau uit continu heel veel *informatie* vergaren over de inhoud (issues!), de stakeholders (tijdelijke vrienden, vijanden, weifelaars) en hun veranderingen tijdens het arenaproces. Die informatie kan men in één matrix bijeen brengen en analyseren om *scherp inzicht* te krijgen in zowel opkomende coalities en kernissues als in die vraag 'wie nu vriend, vijand of weifelaar is'. Pas dan kan men de arena goed managen (beïnvloeden): vrienden benutten voor bredere 'massa', vijanden isoleren en weifelaars overhalen. Voor bèta's: het gaat om het management van de formule $2E = MI^2$. Dit alles is primair het huis-, denk- en veldwerk van de backoffice, ondersteund door bestuurders en vakexperten en is meestal korte-termijngericht.
4. Huiswerk omvat óók het altijd bedenken van de keteneffecten van een actieplan op het verdere proces: op andere **Z**enders in de arena, de **O**ntvangers, de **K**analen van communicatie, de **A**rena van het dossier en de **O**mstanders die het proces kunnen verstoren, voor alfa's: op ZOKAO. Wie dit verwaarloost, komt vaak snel in opspraak, wat kansrijke beïnvloeding blokkeert. Een dossierarena omvat dus veel meer dan een verzameling gevestigde personen met belangengeschillen (officials en stakeholders), want ertoe behoren óók omstanders en de autonome werking van kanalen en de arena. Zij hebben elk hun eigen (on)hebbelijkheden, die elke pressiegroep eerst moet ontdekken. Anders beïnvloedt men 'op de bonnefooi'.
5. Inzake fondsvererving moet men vroeg weten of beleid verandert, ter discussie staat en wellicht per 2020 anders is. Zo ontstaat beter overzicht van de ontelbaar vele fondsen: de bekende structuurfondsen (EFRO, ESF en Cohesiefonds) en vele andere voor onderzoek, sociaal beleid, jeugd, vervoer, innovatie en meer. Zie de informatieve sites op www.europa.eu. Dan kan men kiezen welk fonds geschikter is voor een Twents project, dat altijd moet matchen met de EU-aanbodzijde. De slaagkans van aanvragen is vaak laag. Het helpt om een project te presenteren als iets dat men ook zonder EU-subsidie nastreeft, maar mét subsidie wil versnellen, als meerwaarde voor de EU. Ook kan men een project opzetten als proeftuin of pilot voor nieuwe EU-beleidsvorming door een DG en dit verlokken tot de 'opdracht' ertoe, wat ook budget is maar anders heet.

Als voorlopig slot (enkele motto's voor Twentse EU-jaarkalender 2019):

1. Kansrijke EU-beïnvloeding geeft de pijn van afzien, van continu kiezen.
2. Bij EU-beïnvloeding renderen grammen hersens méér dan kilo's fte.
3. Let vooral op opponenten: zij bepalen het saldo van uw draagvlak in de EU.
4. Begin thuis en ga dan via regio, eigen land en andere landen de EU in.
5. Benut uw netwerken en rol ze uit: zij geven eerste benodigde massa.
6. MI^2 voor de 2E van EU-beïnvloeding is overal te vinden en te benutten.
7. Wees in de EU mateloos weetgierig naar bredere achtergrondkennis.
8. Spreek de gangbare EU-talen, het Nederlands houdt na Mechelen op.
9. De EU vergt 'lange adem', vaak langer dan een collegeperiode.
10. Wees bij beïnvloeding 'intelligent lui': zet bondgenoten aan het werk.
11. Het 'thuisfront' is als factor van succes of falen in de EU in uw eigen handen.
12. Debrief altijd uw EU AH-Erlebnisse van vandaag al morgenvroeg.

* vanschendelen@essb.eur.nl. Em. Hoogleraar politicologie, Erasmus Universiteit Rotterdam. Auteur van o.m. *The Art of Lobbying the EU* (AUP 2013) en *Beïnvloeding in Nederland en Europa* (AUP 2017). Adviseur bij 'Bureau Brussels' in Brussel.

Wegwijs in Brussel 8 t/m 10 oktober

(Nieuwe) Twentse bestuurders en belangstellenden hebben tijdens de Europese Week van Regio's en Steden (EWRC) kennis gemaakt met de Europese mogelijkheden in Brussel.