

Precies 10 jaar na de ondertekening van het Verdrag van Maastricht begon het Europese Comité van de Regio's, op 6 en 7 februari jl. aan een nieuwe mandaatsperiode van vier jaar. 222 bestuurders van Europese regio's en gemeenten komen al acht jaar tweemaandelijks bijeen om de Europese Unie te adviseren vanuit het perspectief van de decentrale overheden. Onder hen de presidenten van de drie Belgische Gewesten, de meeste Duitse Länder en alle Spaanse provincies en de burgemeesters van veel grote steden. Sinds het besluit tot instelling van het Comité van de Regio's op de Europese Top van Maastricht, is het belang van lokale en regionale overheden in Europa verder gegroeid. Op de Europese Top van Laken heeft de discussie over het Europees bestuur een nieuwe impuls gekregen. Met de naderende toetreding van Oost-Europese landen tot de EU in het vooruitzicht, zullen de politieke verhoudingen in Europa de komende periode verder veranderen. Omdat die discussie vooral over Europese en nationale belangen gaat, is het voor regio- en provinciebestuurders des te belangrijker om hun geluid in het Comité van de Regio's te laten horen.

#### CHRIS DE LANGE

Public Affairs, Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam



**D**e onlangs overleden bierbrouwer Heineken bracht medio 1992, kort na de ondertekening van het Verdrag van Maastricht, zijn visie op de toekomst van Europa uit. Zijn marketingvisie week op het eerste gezicht nogal af van de politieke inzichten van 'Maastricht'. In zijn beknopte brochure *The United States of Europe (A Eurotopia?)* verdeelt Heineken Europa in 75 regio's. Hoewel over de precieze plaats van de nieuwe gren-

zen ongetwijfeld veel is nagedacht door Heineken en zijn mede-auteurs, de Leidse historici Wesseling en Van den Doel, is het concept uitermate simpel. Heineken's redenering is dat een Europa met 350 (inmiddels 380) miljoen inwoners, niet regeerbaar is. Decentralisatie in regio's met 5 tot 10 miljoen inwoners, is het enige antwoord, volgens Heineken. De grenzen zijn getrokken op basis van politieke, staatkundige en historische gronden en



vallen niet noodzakelijk samen met de huidige landsgrenzen. Waar die grenzen precies liggen, doet echter voor het concept niet zoveel ter zake.

In de tweede druk hebben Heineken en de beide historici om commerciële redenen zelfs een wijziging aangebracht in hun opdeling van Europa: Macedonië is, ter voorkoming van een dreigende boycot van het Heinekenbier in Griekenland, een stuk kleiner ingetekend dan in de eerste druk. In

Nederland onderscheidde Heineken (in beide drukken) twee 'staten': Holland/Zeeland en IJssel-land, zeg maar de Randstad en overig Nederland. Een uitzondering vormt Limburg, dat – wellicht om de discussie te stimuleren – bij de Belgische gewesten Vlaanderen en Brussel is gevoegd.

De politieke reactie op Heineken's voorstel was vooral dat het op de overzienbare termijn onvoldoende realiteitswaarde had. De voorgestelde grenzen zijn echter niet minder willekeurig dan die van de huidige landen, die immers voor een belangrijk deel in 1815, op het Congres van Wenen zijn vastgesteld, met enige aanpassingen rond de twee wereldoorlogen. Het voorstel van Heineken kan dan ook uitstekend dienen als basis om de machtsverdeling in Europa opnieuw te overdenken. En dat is nog steeds nodig. Zeker in deze tijd, waarin de Europese Unie net een Witboek over Europees Bestuur heeft uitgebracht en een breed samengestelde Conventie over de toekomst van Europa heeft geïnstalleerd.

Op de Europese Top van Maastricht, eind 1991, werden de Europese regeringsleiders het eens over een grotere betrokkenheid van de decentrale overheden bij de Europese beleidsprocessen. In het Verdrag van Maastricht werd tot oprichting van het Comité van de Regio's besloten. Hiermee werd tegemoetgekomen aan de politieke noodzaak om ook op Europees niveau een sterkere rol te geven aan de decentrale overheden. Vooral de Duitse Länder, Belgische gewesten en Spaanse autonome provincies hebben in eigen land aanzienlijk meer politieke en constitutionele macht dan in de Europese Unie.

Tegen de achtergrond van het groeiend belang van de EU en het afnemend belang van de natiestaat werden de regeringsleiders het in Maastricht eens over het geven van adviesrecht aan de decentrale overheden. Iedere lidstaat mocht daar naar eigen inzicht en verhoudingen invulling aan geven. In Duitsland betekende dat dat vrijwel alle Duitse plaatsen in het Comité van de Regio's aan de Länder werden toegewezen. Slechts drie van de 24 zetels zijn naar vertegenwoordigers van steden gegaan. In België gingen vrijwel alle zetels naar de drie Gewesten. In Nederland daarentegen werden de 12 zetels gelijkmatig verdeeld over bestuurders van provincies en gemeenten. In het totaalbeeld van het Comité van de

Regio's overheersen de regio's.

De oprichtingsjaren van het Comité van de Regio's stonden dan ook vooral in het teken van de geboortepijnen en kinderziektes, gestimuleerd door een zekere machtsstrijd tussen nationale, regionale en stedelijke, maar ook partijpolitieke belangen, en enige territoriumstrijd met het Europees Parlement. Op 15 en 16 mei 1997, een maand voor de Europese Top van Amsterdam, manifesteerde het Comité van de Regio's zich nadrukkelijk op een 'Europese Top van de regio's en steden' in Amsterdam, in de Beurs van Berlage. Zo'n 300 bestuurders van Europese regio's en steden riepen de regeringsleiders op om de decentrale overheden, in al hun diversiteit in autonomie en cultuur, verder te betrekken bij de Europese besluitvorming. Onder hen de burgemeesters van de belangrijkste grote steden van Europa en regionale kopstukken als de minister-presidenten van Catalonië, Beieren en Vlaanderen, die in eigen land vooraanstaande politieke posities bekleden. Opvallend afwezig was overigens de Nederlandse pers: tussen de bijna 300 journalisten waren maar vier Nederlanders.

Voorzitter Pasqual Maragall, burgemeester van Barcelona (en medeoprichter van Eurocities), zei het zo: 'Barcelona, mijn stad, heeft een geschiedenis van 2000 jaar, Catalonië, mijn "heimat", bestaat 1000 jaar, Spanje, mijn vaderland, is 500 jaar oud en Europa heeft net haar 40ste verjaardag gevierd. De eersten hebben de laatsten gevormd en we moeten nu een zeker evenwicht, dat onderweg verloren is gegaan, herstellen.' In het Verdrag van Amsterdam, waar de regeringsleiders een maand later overeenstemming over bereikten, was daarover echter weinig terug te vinden. Met het Europees Parlement kreeg het Comité van de Regio's weliswaar enige uitbreiding van bevoegdheden, maar de lidstaten slaagden er niet in de grote institutionele problemen rond de toetreding van nieuwe lidstaten op te lossen en kwamen daardoor niet toe aan deze – in hun ogen – minder belangrijke zaken.

Enkele maanden later vergaderden de Europese grote steden, verenigd in het stedennetwerk Eurocities, nu in Rotterdam. Op deze conferentie bleek het succes van de

groeïende lobby voor stedelijk beleid. Vertegenwoordigers van alle Europese instellingen bespraken met een kleine 300 vertegenwoordigers van de 100 grootste steden van Europa de ontwikkeling naar een Europees stedelijk beleid. Het thema van deze conferentie 'Eurocities, regional centres', was doelbewust gekozen om een brug te slaan tussen de stedelijke en regionale belangen.

Op deze conferentie werd een speciale workshop gewijd aan het rapport van Heineken. Ondanks zijn aversie tegen publieke optredens wilde Heineken zijn verhaal wel vertellen. Wel werd de workshop op zijn verzoek besloten gehouden en werd de deelname beperkt tot de aanwezige burgemeesters en enkele wetenschappers. De discussie ging vooral over de operationalisering van 'De Verenigde Staten van Europa'. Met enig optimisme en opportunisme concludeerde één van de aanwezigen dat de 75 Verenigde Staten van Europa min of meer overeenkomen met de regio's waarin de circa 75 leden van Eurocities liggen. Eurocities inderdaad als regional centres. Een soort Verenigde steden van Europa dus.

Heineken zelf beperkte zijn rol tot het becommentariëren van de discussie, daarbij kwistig strooiend met oneliners en wisecracks, zoals over de euro: 'kunt u zich de VS voorstellen met 50 verschillende munteenheden?' En over de Europese taalkwestie: 'The Beatles didn't sing in Esperanto...'. Volgens Heineken zou het politieke vraagstuk een stuk vereenvoudigd kunnen worden als alle Europeanen eerst naar de VS zouden verhuizen en dan terug, naar een opnieuw ingedeeld Europa. Maar juist de historische en politieke Europese werkelijkheid staat een heerlijk heldere oplossing in de weg. Heineken deed zijn voorstel dan ook niet als een blauwdruk, maar om de discussie over de (bestuurlijke en politieke) toekomst van Europa te stimuleren.

De inspanningen van de grote steden, verenigd in Eurocities, het Comité van de Regio's en andere netwerken, leidden ondertussen wel tot meer Europese en nationale politieke aandacht voor de steden. Binnen de kaders van het regionale beleid ontwikkelt de Europese Unie langzaam maar zeker een stedelijk beleid, hetgeen – zij het relatief beperkt – ook vertaald wordt in structuurfondsmiddelen voor de steden.

Op de Europese Top in Laken, december vorig jaar, was de relatie tussen de verschillende overheidslagen opnieuw aan de orde. Het motto van Laken was: 'de toekomst van de Europese Unie; Europa op een kruispunt van wegen'. Op de agenda stonden de bespreking van het Witboek over Europees bestuur ('European governance') en de bijeenroeping van een conventie over de toekomst van Europa. In dat witboek doet de Europese Commissie een voorzet voor de discussie over de veranderingen van de Europese besluitvormingsprocessen. De Top van Laken heeft ook besloten tot het instellen van een conventie die aanbevelingen moet doen om 'de burgers, in de eerste plaats de jongeren' nader tot Europa te brengen en te 'zorgen voor een zo breed en zo transparant mogelijke voorbereiding van de komende Intergouvernementele Conferentie'. Dat de 75-jarige voorzitter misschien niet gekozen is vanwege gebleken groot inlevingsvermogen in de gevoelens van de Europese burgers, laat staan de jongeren, geeft eens te meer aan dat de vernieuwing van het Europese bestuur een proces van lange adem is, dat niet binnen één generatie is te realiseren. Ook de overige honderd leden zijn eerder de verpersoonlijking van oude waarden en structuren (of belangen en instituties) dan van vernieuwing.

Naast de aandacht voor de burger,

moet de conventie voorstellen doen om 'het politieke leven en de Europese politieke ruimte te structureren in een uitgebreide Unie'. Eén van de vragen daarbij is: 'hoe hierbij het subsidiariteitsbeginsel toe te passen?' De rol van de regio's en steden in het toekomstige Europese bestuur maakt dus nadrukkelijk deel uit van de vraagstelling aan de conventie. Opvallend is het wel dat de regeringsleiders onverwacht een kleine noviteit invoerden. Naast de ruim 100 leden van de conventie (vertegenwoordigers van de regeringen, de nationale parlementen en het Europees Parlement) werden nog een dertiental waarnemers uitgenodigd, waarvan zes vertegenwoordigers van decentrale overheden: 'door het Comité van de Regio's aan te wijzen uit de regio's, de steden en de regio's met wetgevende bevoegdheid'. Dit laatste is een onderscheid dat de regeringsleiders nog niet eerder maakten. De politieke betekenis hiervan is niet alleen dat er onderscheid wordt gemaakt tussen regio's met en zonder wetgevende bevoegdheden, maar feitelijk ook tussen landen die wel of niet gefederaliseerd zijn. Hoe onbetekenend deze vijf woordjes in de bijlagen van de conclusies van Laken misschien ook zijn, het is toch de vraag wat de ratio hierachter is en wat dit betekent voor de verhoudingen tussen en binnen de verschillende bestuurslagen.

Op 6 februari jl. koos het Comité van de Regio's Sir Albert Bore, leader van Birmingham (en ... mede-oprichter van Eurocities) als nieuwe voorzitter en begon het aan een nieuwe, de derde, termijn van vier jaar. Opnieuw een cruciale periode voor de Europese samenwerking, waarin de toetreding van de Oost-Europese landen speelt. Dat die discussie vooral over en tussen lidstaten gaat is onvermijdelijk. Die lidstaten doen er echter verstandig aan de regionale en stedelijke dimensie niet uit het oog te verliezen. De verschillen in regionale en stedelijke ontwikkeling zijn immers nog groter dan tussen de lidstaten onderling. Dat de huidige en toekomstige lidstaten op afzienbare termijn voldoende ruimte zullen scheppen voor een 'Verenigde Staten van Europa', laat staan een 'Verenigde Steden van Europa' is niet te verwachten. Daarvoor zijn de nationale belangen te groot. Dat de regio's en steden een steeds belangrijker rol gaan spelen in het Verenigde Europa is echter onvermijdelijk. Het Comité van de Regio's heeft de belangrijke taak de aandacht voor en de belangen van de regio's en steden, op het huidige en toekomstige grondgebied van de Europese Unie, te borgen. En om de discussie over de toekomst van Europa en van het Europese bestuur, te voeden. Een taak die ook meer aandacht verdient van publiek, pers en politiek. Een marketingvisie, zoals die van Heineken, kan wellicht wat steun bieden voor vernieuwend denken over het Europees bestuur.