

De betekenis van Valls' en Renzi's bestuurlijke hervormingen

Europa is wel een mis waard

=door Steven van Schuppen en Jan Dirk Dorrepaal / www.dubbelkrimp.nl==

De departementen opheffen, de regio's laten fuseren. De staatkundige hervormingsplannen van de nieuwe Franse premier Manuel Valls doen veel stof opwaaien. Deze plannen staan niet op zichzelf. In Italië heeft de nieuwe premier Matteo Renzi soortgelijke plannen gelanceerd. Ze moeten als wisselgeld dienen om de Europese bezuinigingseisen vanuit 'Brussel' en 'Berlijn' iets af te kunnen zwakken. Niet alleen de bezuinigingseffecten van dergelijke hervormingen zijn daarbij echter aan de orde. Ook de modernisering van de nationale staatsapparaten komt bij dit alles in beeld. Door het fuseren van regio's kan bestuurlijk beter recht gedaan worden aan de verdergaande ontwikkeling van stedelijke netwerken binnen beide landen en daarbuiten in Europees verband. Bovendien kunnen Frankrijk en Italië zo beter aansluiten bij Duitsland met zijn federale staatsopbouw. In Europees verband staat daarbij de vraag centraal wat voor consequenties een en ander zou kunnen en moeten hebben voor de structuur van het politieke bouwwerk van de EU.

'Hollande maakt Noord Europa ongerust maar heeft Zuid Europa teleurgesteld'. Een quote uit *Le Monde* van 5 april naar aanleiding van de vergeefse pogingen van de kersverse Franse premier Manuel Valls om samen met Italië één front te maken tegen de door 'Berlijn' opgelegde bezuinigingspolitiek in Europa. De eveneens socialistisch georiënteerde Italiaanse premier Matteo Renzi geeft er echter de voorkeur aan op eigen kracht via een eigen *direttissima* te onderhandelen met Angela Merkel. Hij heeft daarbij het nodige interessante wisselgeld in de broekzak in de vorm van de nodige institutionele hervormingen van het krakkemikkige Italiaanse staatsbestel. Dat signaal heeft Valls razendsnel opgepakt. Al op 8 april [site van *Le Monde*] kondigde hij een grootscheepse fusie van de *régions* en de opheffing van de departementen aan. Door het aantal regio's tot de helft terug te brengen kan het gewicht van die bestuurslaag binnen het Franse staatsbestel toenemen. Is een dergelijke hervorming in staat een nieuwe dynamiek in gang kunnen brengen waarbij naast de omvang vervolgens ook de versterking van de bevoegdheden van de *régions* in beeld kan komen? Er zal in het hypercentralistische Frankrijk natuurlijk nog wel heel wat water door de Seine moeten stromen voordat een dergelijk proces echt in beweging komt, maar het allereerste begin lijkt er te zijn.

De kracht van stedelijke netwerken

Zulke nieuwsberichten zijn tekenen van een beweging die in heel Europa aan de gang is - vaak niet direct aanwezig in de koppen van de kranten en op de nieuwssites, maar wel als zodanig te begrijpen tegen de achtergrond van de onderstroom van de economische en ruimtelijke kringloop van ons continent. Mopperen op 'Brussel' en via die band op 'Berlijn' is inmiddels in veel Europese hoofdsteden vaste prik geworden. Intussen krijgt de cohesie van Europese netwerken op diverse vlakken meer en meer gestalte. De interconnectiviteit van bedrijven en instellingen tussen stedelijke agglomeraties binnen Europa zet zich op alle mogelijke fronten door. De centrale vraag is in dit verband welke ruimtelijk-economische patronen zich hierbij aftekenen.

Europa kent sinds de middeleeuwen een geheel eigen stedelijke cultuur met een bijbehorend nederzettingenpatroon. Kenmerkend voor die cultuur is de sterke bestuurlijke autonomie van steden die zij zich wisten te verwerven dankzij de sterke rivaliteit tussen feodale landsheren op uiteenlopend hiërarchisch niveau en tussen wereldlijke en kerkelijke landsheren. Dynamiek en zelfbeschikking vormen de sleutelwoorden bij het ontstaan en de ontwikkeling van de Europese stad. Een dynamiek die leidde en leidt tot economische ontplooiing en een steeds verdere arbeidsdeling, tot emancipatie van steeds nieuwe sociale strata die deze dynamiek en het bijbehorende streven naar zelfbeschikking verinnerlijken en uitdragen. Stadslucht maakt vrij. In de late middeleeuwen en de vroegmoderne periode ontwikkelde zich in de kern van ons werelddeel een 'Europa van de stadstaten'. Dit strekte zich uit van de Hanze en de Lage Landen in het noorden tot en met het Noord- en Midden-Italiaanse stedenlandschap in het zuiden en kende de Nederlandse Republiek en het Zwitserse eedgenootschap als de meest pregnante voorbeelden van nieuwe soevereine staten. Het ontstaan van moderne natiestaten drong in de 19^e eeuw de bestuurlijke rol van de steden op de achtergrond.

Komt in onze 21^e eeuw, inmiddels de 'eeuw van de stad' gedoopt, in verband met een verdere Europese eenwording de politieke rol van de stad opnieuw in beeld? Die rol zou dankzij hedendaagse ontwikkelingen inderdaad heel goed weer aan belang kunnen winnen. In het meest verstedelijkte continent ter wereld is de omvang van de bevolking inmiddels aan het krimpen. Daarbij worden de historisch gegroeide verstedelijkingspatronen eerder versterkt dan verzwakt, zo leert de ervaring. Demografische krimp leidt veelal tot ruimtelijke concentratie van nederzettingen, zo leert de historische ervaring. Ruimtelijke concentratie van steden en de daarmee gepaard gaande trek naar de stad maakt de noodzaak tot samenwerking tussen stedelijke agglomeraties alleen maar groter. En door de internationalisering van markt- en informatienetwerken ontstaan clusters van stedelijke netwerken - elke cluster met zijn eigen rol in Europees verband, elke stad of stedelijke agglomeratie met zijn eigen specialisme binnen een cluster. Een heel mooi voorbeeld van zo'n cluster van stedelijke agglomeraties wordt gevormd door de combinatie van twee stedelijke driehoeken. Als kern is er de driehoek Rotterdam-Antwerpen-Ruhrgebied [RAR] met als belangrijkste verbindend elementen infrastructuur en vervoerslogistiek. Daarmee verbonden in een iets groter verband is de ABC-driehoek Amsterdam-Brussel-Cologne/Keulen die de culturele kant van de cluster vertegenwoordigt. En in het minder verstedelijkte hart van dat geheel van ABC- en RAR-cluster gaat de groene campus van *Brainport* Eindhoven schuil, sterk op *high-tech* gebied.

Er bestaat in Europa een hele reeks van dergelijke grensoverschrijdende clusters van stedelijke agglomeraties. Dankzij de bouw van nieuwe infrastructuur halen ze op gezette tijden het nieuws. Zo worden Kopenhagen/ Malmö via een nieuwe vervoersverbinding onder de Fehmarnbelt verbonden met de groen-energetische Noord-Duitse cluster van Hamburg en Bremen [en Groningen/ Eemshaven?]. Milaan, Turijn en andere steden van Noord Italië worden via nieuwe of verbeterde wegen en tunnels over of onder Gotthard en Brenner verbonden met de stedenlandschappen van Zuid Duitsland en Noord Zwitserland. Parijs komt via nieuwe TGV-lijnen dichterbij de bij uitstek bestuurlijk-financiële Europese cluster van Straatsburg, Frankfurt en Luxemburg. In het sinds de val van De Muur sterk opgekomen oosten van Europa groeit het belang van de stedelijke netwerken binnen de cluster Berlijn – Silezië – Krakow – Warschau. En met het verdwijnen van het IJzeren Gordijn is ook de oude as Wenen-Boedapest weer tot leven gekomen. Samen vormen deze clusters een kring, een soort Randstad in het groot op Europees schaalniveau, noem het een EURandstad. Van elke cluster ligt steeds een deel binnen de Duitse actieradius én een deel daarbuiten. De buitenste agglomeraties maken daarbij vaak juist het verschil, zorgen daarmee voor de *spirit* van een cluster.

Nieuwe politieke macht voor de stad

Dergelijke grensoverschrijdende clusters van stedelijke agglomeraties missen op dit moment de nodige politieke bewegingsruimte om ruimtelijk en economisch beleid aan weerszijden van de

landsgrens met voldoende succes te beïnvloeden. De in de 19^e eeuw ontstane natiestaten zijn hier de grootste sta-in-de-weg. Aan het begin van de 21^e eeuw lijkt Europa voor de opgave van een volgende schaa sprong te staan, de sprong naar een federatief Europa. Maar wil ons werelddeel niet de speelbal worden van de grillen en luimen van de wereldmarkt, dan zal het een even veerkrachtige als democratische nieuwe politieke structuur moeten weten te ontwikkelen. Een structuur die recht doet aan de dynamiek van de stedelijke netwerken door deze als basis te nemen voor het middenbestuur van een Europese federatie. Zo'n structuur zou stedelijke agglomeraties aan weerszijden van landsgrenzen de broodnodige mogelijkheid kunnen bieden op eigen initiatief coalities te sluiten. Zo'n structuur kan de overmacht van de grote lidstaten doorbreken ten opzichte van bepaalde kleinere maar veel sterker verstedelijkte en economisch ontwikkelde landen. In zo'n structuur kunnen stedelijke agglomeraties binnen één cluster hun beleid beter op elkaar afstemmen en kunnen als cluster met succes invloed uitoefenen op Europees beleid. Zo'n structuur zou de betrokkenheid van het leeuwendeel van de Europese burgers bij het bestuur kunnen vergroten en kan zo het werelddeel politiek en bestuurlijk weerbaarder en veerkrachtiger maken. Niet de bestaande natiestaten maar regio's die voortvloeien uit de configuratie van stedelijke netwerken moeten de bouwstenen worden voor een federatief Europa. 'Onze' Lage Landen en hun ommelanden zijn op dit punt al een heel eind op weg in de ABC/RAR-driehoek. België met zijn naar een confederatieve structuur tenderende twee-/driestatelijke oplossing staat eigenlijk al klaar, Nordrhein Westfalen staat als grootste en zeker niet minst eigenzinnige Duitse deelstaat evenmin achter aan de rij. Vooral Vlaanderen en Nordrhein Westfalen willen inmiddels veel meer gaan samendoen, met name op infrastructureel gebied (Wie zei daar IJzeren Rijn?) en op het vlak van ontwikkeling en onderzoek (moet Eindhoven hier (nog) niet veel meer in beeld komen?). Nederland hinkt in dit verband nog wat na en is bijvoorbeeld wat betreft de IJzeren Rijn nog steeds niet écht coöperatief, hetgeen in Düsseldorf bij Hannelore Kraft, de koningin van Nordrheinland-Westfalen en schaduw-Känzlerin op Duits-nationaal niveau, al aanleiding heeft gegeven tot de nodige schampere opmerkingen. En dat terwijl juist het 'steenrijke Holland' op termijn juist het meest te winnen heeft bij een verdere samenwerking in ABC- en RAR-verband en bij een versterking van de status van die samenwerking in breder - Duits en Europees - verband. Maar dan moet men op het aanslibsel der Franse en Duitse rivieren wel eindelijk eens bereid zijn tot het even klassieke als spannende spel van geven en nemen - in het Hollandse geval dan vooral het spel van geven. Dat kan voor 'Holland' zeker het nodige opleveren, niet alleen aan gewin maar ook aan status en invloed. Binnen zowel de ABC- als de RAR-cluster is het Nederlandse taalgebied het grootste - daar ligt onvermijdelijk het zwaartepunt van de culturele identiteit van het cluster. Op het gebied van ontwikkeling en onderzoek in de digitale informatica speelt de as Eindhoven-Amsterdam als innovatieve hoofdrolspeler hoge ogen.

Een dergelijke gang van zaken zoals die zich inmiddels ontwikkelt in ABC-/RAR-verband zou de vrees kunnen wegnemen dat iedere nauwere samenwerking met het almachtige Duitsland per definitie zou moeten uitdraaien op economische en politieke dictaat vanuit 'Berlijn'. Het tegendeel lijkt eerder het geval. In de federale opbouw van het Duitsland na 1945 met de verregaande bevoegdheden voor de afzonderlijke *Länder* ligt juist de sleutel tot een even veerkrachtige als evenwichtige opbouw van een federaal Europa gebaseerd op stedelijke netwerken. Van Duitsland zelf zijn overigens weinig overheersingsneigingen meer te vrezen. Europa vormt voor Duitsland, een schuldbeladen na-oorlogse periode en een IJzeren Gordijn voorbij, allang niet meer de *Ersatzidentität* die het in de eerste decennia na de oorlog was. De Duitse bemoeienis met Europa lijkt veel zakelijker geworden, misschien van de weeromstuit op diverse vlakken te zakelijk. Zo heeft de eigengereide economische politiek van de Bondsrepubliek het afgelopen decennium maar al te vaak concurrentievervalsing ten opzichte van andere Europese landen gewerkt - neem het tot voor kort ontbreken van een wettelijk minimumloon in Duitsland en de kortingen die Duitse bedrijven ontvingen op de energieprijzen in het kader van de *Erneuerbare Energieen Gesetz [EEG]*. Hoe meer politieke macht op nationaal en Europees niveau de grensoverschrijdende clusters van stedelijke agglomeraties weten te verwerven, des te groter wordt de kans dat dergelijke hinderlijke nationale wetgevingen doorbroken worden.

Een mis waard

Zo perspectiefvol de zaak er voor de grensoverschrijdende clusters in de Lage Landen en hun ommelanden uit lijkt te zien, zo hopeloos leek dat tot voor kort te zijn voor die clusters die zich (deels) binnen de Franse actieradius bevinden. Maar misschien kan Valls' recente klarenstoot hier een verandering ten goede brengen. De door hem gelanceerde plannen vormen onderdeel van een groot staatkundig moderniseringsprogramma dat Frankrijk over de drempel van de 21^e eeuw moet trekken. Het laat-18^e-eeuwse systeem van gemeenten en departementen is in meerdere opzichten echt niet meer van deze tijd. Het kleinste plattelandsdorp, hoe zeer de bevolking inmiddels ook gekrompen is, kent nog steeds zijn eigen bestuursorganen. Van de 36.700 gemeenten die de 28 EU-landen gezamenlijk rijk zijn, is maar liefst 40% Frans! Hetzelfde geldt voor de laag daarboven, die van de departementen. Een en ander heeft geleid tot een wildgroei van bestuursbanen [in bijvoorbeeld de 2500 intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op fiscaal gebied en 13.000 soortgelijke verbanden op andere vlakken] en tot de veelvuldige stapelingen van dergelijke functies in één persoon. Een en ander heeft geleid tot belangenverstremming en ernstig uit de klauwen gelopen kosten. Bovendien is de geografische indeling van de departementen om meerdere redenen zo langzamerhand onhoudbaar. Die indeling is obsessief ahistorisch, zeer verklaarbaar vanuit de antifeodale revolutionaire geest aan het eind van de 18^e eeuw maar nu niet langer relevant. Die indeling is bovendien demografisch en economisch inmiddels vaak volledig achterhaald.

Hoe logisch de ingrepen voor niet-Fransen overkomen, binnen de *hexagone* [verwijzend naar de *zeshoek* die de omtrek van de plattegrond van Frankrijk vormt] worden de plannen als een frontale aanval op *La République* en haar universele waarden ervaren, zo blijkt uit de storm van protest die inmiddels is losgebarsten [zie o.m. *Le Monde* van 13 april 2014]. Maar het is zeker niet alleen kritiek die klinkt. Her en der duiken inmiddels ook instemmende stemmen van invloedrijke politici op, niet alleen van socialistische zijde, maar ook van de kant van de oppositie. Een goed voorbeeld daarvan is de reactie van Gérard Longuet [in *Le Monde* van 16 april], senator van de UMP, voormalig politiek baas van de regio Lotharingen en zo'n drie jaar geleden nog minister onder Sarkozy. Hij wil de vergrote regio's meer economische bewegingsvrijheid geven, bijvoorbeeld met bevoegdheden op belastinggebied om investeringen te stimuleren. Het zou de nieuwe grotere *régions* de mogelijkheid bieden hun economische troeven beter uit te spelen en daarbij niet meer afhankelijk te hoeven zijn van 'Parijs'. In het geval van een voor de hand liggende fusie van de *régions* Elzas en Lotharingen kan zo'n uitbreiding van de bevoegdheden ook perspectief bieden op nauwere grensoverschrijdende samenwerking met een Duitse deelstaat Baden Württemberg en met het groothertogdom Luxemburg. Longuets pleidooi voor de versterking van de bevoegdheden van de *régions* staat niet op zichzelf. Er zijn er veel meer die in deze richting pleiten, niet alleen in de politiek, maar ook in de wetenschap. Neem bijvoorbeeld Romain Pasquier, directeur van het instituut voor politieke wetenschappen in Rennes [CNRS], gespecialiseerd in lokaal en regionaal bestuur in het artikel *Pour les Länder à la française – L'Allemagne est un bon modèle* [site van *Le Monde*, *Idées*, 5 februari 2014]. In dergelijke pleidooien speelt vaak het argument dat metropolitaine ruimtelijke ontwikkelingen meer bestuurlijke slagkracht verdienen een belangrijke rol.

Het is te hopen dat Valls' en Renzi's plannen in essentie overeind blijven. Vanuit Europees perspectief schuilt de essentie van die plannen in de mogelijkheid die geboden wordt het bestuurlijke gewicht van de regio binnen het staatsbestel te versterken. In het Franse geval is daarbij vooral de noordoosthoek van Frankrijk vanuit EURandstad-perspectief het meest relevant, want daar ligt de financieel-institutionele cluster Frankfurt-Luxemburg-Straatsburg[>Parijs]. Niet alleen zouden hiermee de allerlaatste bestuurlijke littekens in de departementale indeling kunnen weggeretoucheerd die werden aangebracht door de lelijke hap die Bismarck in 1870/71 hier in de noordoosthoek van de trotse *hexagone* nam. Veel belangrijker is in dit verband natuurlijk de positie van Parijs als financieel centrum van de eurozone dat als gedoodverfde opvolger van Londen in beeld kan komen. Aansluiting op een EURandstedelijk Europa is hier wel een bestuurlijke mis waard!

En tenslotte - wat zou een en ander voor consequenties moeten hebben voor de structuur van EU? Maak de stedelijke netwerken tot bestuurlijke ruggengraat van de nieuwe EU en breng daarnaast de vertegenwoordigingen van de huidige lidstaten onder in een senaat gezeteld in Straatsburg als hommage aan het oude Europa. Maar er zal waarschijnlijk nog heel wat water door Rijn, Elbe en Donau moeten stromen voor het zo ver is.