Brussels Studies

La revue scientifique électronique pour les recherches sur Bruxelles / Het elektronisch wetenschappelijk tijdschrift voor onderzoek over Brussel / The e-journal for academic research on Brussels

Collection générale | 2006

De polycentrische en opportunistische hoofdstad van Europa

Een nieuw model voor de plaatsbepaling en reallocatie van de hoofdzetels van de EU en een ontwerp voor Europese wijken in Brussel en in andere gaststeden

The polycentric and opportunistic capital of Europe. A new model for the siting and reallocation of EU headquarters and the design of European districts in Brussels and other host cities

Une capitale européenne polycentrique et opportuniste. Un nouveau paradigme pour la localisation et la répartition géographique du siège des institutions de l'UE ainsi que pour la conception de quartiers européens à Bruxelles et dans d'autres villes d'accueil

Carola Hein

Traducteur : Els van de Perre

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/brussels/318>

DOI : 10.4000/brussels.318

ISSN : 2031-0293

Éditeur

Université Saint-Louis Bruxelles

Référence électronique

Carola Hein, « De polycentrische en opportunistische hoofdstad van Europa », *Brussels Studies* [Online], Algemene collectie, nr 2, Online op 18 décembre 2006, geraadpleegd op 20 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/brussels/318> ; DOI : 10.4000/brussels.318

Licence CC BY

CAROLA HEIN

[] De polycentrische en opportunistische hoofdstad van Europa:

Een nieuw model voor de plaatsbepaling en reallocatie van de hoofdzetels van de EU en een ontwerp voor Europese wijken in Brussel en in andere gaststeden.

Vertaald uit het Amerikaans door Els van de Perre

Carola Hein is als hoogleraar verbonden aan het "Growth and Structure of Cities Program" van de Bryn Mawr Universiteit (Pennsylvania, Verenigde Staten). Zij publiceerde onder andere: *Bruxelles l'Européenne*, Brussel: La Lettre volée/ISACF La Cambre (Cahiers de la Cambre Architecture; 5).
chein@brynmawr.edu

▣ Inleiding

De plaats van de hoofdzetels van de Europese Unie (EU) – meer bepaald van de Commissie, de Raad en het Parlement en hun voorlopers – is al sinds 1952 het voorwerp van discussie. Al meer dan vijftig jaar zijn die organen gevestigd in drie steden: Brussel, Straatsburg en Luxemburg. In 1992 bekrachtigde de Raad van Edinburgh de voorheen tijdelijke zetels als officiële hoofdzetels van de EU. Sindsdien hebben nieuw opgerichte gedecentraliseerde instanties zich gevestigd in een twintigtal andere steden.

Nu de ligging van het Europese Parlement ter discussie staat, ligt ook de vraag hoe men moet omgaan met die decentralisatie of dit polycentrisme opnieuw op tafel. De specifieke geschiedenis van de oprichting en huisvesting van de Europese instellingen heeft ertoe geleid dat het Parlement zijn weeklange maandelijkse plenaire vergaderingen in Straatsburg houdt terwijl het secretariaat zich in Luxemburg bevindt. In Brussel roept het Parlement extra vergaderingen bijeen en wordt het dagelijkse werk uitgevoerd. Zo'n extreme decentralisatie belemmert een vlotte werking.

Reeds tientallen jaren dringt het Parlement aan op één enkele locatie dicht bij de hoofdzetel van de Commissie en de Raad van de EU in Brussel. Zijn pogingen om een hoofdstad voor Europa te kiezen of om minstens zijn eigen locatie te bepalen ondervonden zware tegenkanting van de lidstaten. Een enkele hoofdstad zou efficiënter zijn voor de administratieve doelstellingen van de EU. Dit is echter geen optie gezien de omstandigheden van de Europese eenmaking, de belangen van de lidstaten en de wens van

sommige gaststeden om het aantal EU-werknemers binnen hun muren te beperken. Het polycentrisme daarentegen heeft het voordeel de Europese Unie dicht bij haar burgers te brengen.

Een nieuwe interpretatie van het ontstaan van een **polycentrische en opportunistische hoofdstad** van Europa kan een basis verschaffen voor een meer uitgebreide analyse en een argument voor de oprichting van een hoofdstad die beantwoordt aan het vernieuwende karakter en de veelgelaagde structuur van de Europese Unie zelf. Toch is een zorgvuldige planning noodzakelijk: om te verzekeren dat de voortschrijdende decentralisatie van bepaalde instellingen hun werkzaamheden niet belemmert, om gehoor te geven aan de speciale noden van de gaststeden die het gevolg zijn van hun specifieke geschiedenis, omvang of politieke structuur, en – als belangrijkste punt – om de burgers ruim de kans te bieden hun stem even gemakkelijk te laten horen als die van georganiseerde lobby's.

▣ Een polycentrische en opportunistische hoofdstad van Europa

Het ontstaan van een hoofdstad die zich uitstrekt over meerdere locaties – ik noem dit een **polycentrische hoofdstad** – is niet het resultaat van een expliciet beleid, maar eerder van de omstandigheden van de oprichting en samenstelling van de EU inspelend op de belangen van de lidstaten.

In traditionele nationale hoofdsteden – Parijs is het meest opvallende voorbeeld – heeft de nationale regering consequent haar macht getoond in de architectuur van de stad en haar gebouwen. De Europese instellingen daarentegen hadden niet de macht en de wil om te bepalen hoe hun hoofdzetel eruit moest zien. In plaats daarvan hebben nationale en plaatselijke, publieke en private krachten de Europese aanwezigheid gebruikt om de economische macht en symbolische betekenis van elke plaats te vergroten. Ik noem dit een **opportunistische hoofdstad**.

Het Berlaymontgebouw bijvoorbeeld, de hoofdzetel van de Commissie, werd haast toevallig in Brussel gevestigd en gebouwd. Het werd ontworpen door een private investeerder en gefinancierd door de Belgische regering. In tien jaar tijd werd het gebouw opgetrokken, volgens een bouwplan dat geschikt was voor een Belgisch ministerie en met een verbinding naar een plaatselijke

metrolijn. Toen het gebouw klaar was, bleek het te klein en te slecht ontworpen om alle Europese instellingen in Brussel te huisvesten. Toch heeft de Commissie het aanvaard. Die beslissing bepaalde verder de locatie van andere Europese instellingen rond het Schumanplein, dat nu het hart van de Europese wijk in Brussel is.

In elk van de Europese hoofdzetels wordt een verschillend aspect van Europa op die manier ontwikkeld, telkens afhankelijk van een plaatselijk, regionaal en nationaal beleid omtrent het gebruik van gronden en ruimtelijke ordening, zoals ik elders al heb aangetoond.

Om echter een polycentrische en opportunistische hoofdstad te laten functioneren stelt dit artikel het volgende voor: 1. een polycentrisch beleid op EU-niveau voor de hoofdstad van Europa; 2. een instantie om de samenwerking tussen de hoofdzetelsteden te coördineren, 3. een uitgewerkt programma voor de EU-lidstaten om nieuwe zetels te kiezen en functies te herverdelen, en 4. specifieke organisatie-modellen op het niveau van de stad die een participatieve en democratische integratie van de Europese instellingen binnen die gaststeden mogelijk maken.

▣▣ 1. Een polycentrisch zetelbeleid voor de Europese hoofdstad

Sinds de jaren 1950 hebben de Europese steden heftig gewedijverd om de hoofdzetel van de EU te huisvesten. De aanwezigheid van Europese instellingen heeft heel wat economische en symbolische voordelen opgeleverd voor de gaststeden en -naties. Nationale en plaatselijke gezagvoerders hebben echter EU-eisen nooit durven verwerpen uit angst dat de organisatie de stad zou verlaten. Brussel in het bijzonder heeft zo heel wat negatieve effecten ervaren door Europese instellingen te huisvesten zonder dat er een beslissing was over het permanente karakter van de hoofdzetel: de groei van onbepaalde monofunctionele administratieve zones, de teloorgang van buurten en de toegenomen socio-economische ongelijkheden.

De angst om de Europese instellingen te verliezen gecombineerd met een verlangen om er nog meer aan te trekken heeft de gastlanden ook verhinderd om snelle treinverbindingen aan te leggen tussen de zetels. Op die manier hebben ze in feite de ontwikkeling van een overdacht en functioneel polycentrisch beleid geblokkeerd.

Official Capitals of the EU; institutions and agencies hosted (date of foundation or location in the city)

★ Brussels:

European Commission (ECofEU), 1957-
Council of the European Union (CEU) 1957-
European Investment Bank 1957-1967
European Economic and Social Committee (EESC), 1957-
European Parliament (EP), 1977-
Committee of Regions (CoR), 1992-
European Communities Personnel Selection Office (EPSO), 2002-
European Maritime Safety Agency (EMSA): 2003
European Defense Agency (EDA): 2004-
Intelligent Energy Executive Agency (IEEA): 2004-
European Data Protection Supervisor: 2004-
Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA): 2005-
European Administrative School (EAS): 2005-
Trans-European Transport Network Executive Agency: 2005-

★ Luxembourg:

European Commission (ECofEU), 1952-
Special Council of Ministers 1952-1967
European Parliament (EP), 1952-
European Court of Justice (ECJ), 1953-
European Investment Bank (EIB), 1967-
Office for Official Publications of the European Communities (EUR-OP), (1952) 1969-
European Court of Auditors (ECA), 1979-
Translation Centre for the Bodies of the European Union (CDT), 1994-
Public Health Executive Agency (PHEA): 2004-

★ Strasbourg:

European Parliament (EP), 1952-
European Ombudsman (EO), 1992

Decentralized European Bodies and Agencies (date of foundation)

- Alicante: Office for Harmonisation in the Internal Market (Trade Marks and Designs) (OHIM), 1993-
- Angers: Community Plant Variety Office (CPVO), 1996-
- Bilbao: European Agency for Safety and Health at Work (OSHA), 1994-
- Bramshill: European Police College (CEPOL), 2000-
- Brussels: (headquarters to be selected) Galileo European Satellite Navigation System Supervisory Authority: 2004-
- Cologne: European Aviation Safety Agency (EASA), 2002-
- Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (E.FOUND), 1975-
- Copenhagen: European Environment Agency (EEA), 1990-
- Florence: Historical Archives of the European Union (HAEC), 1986-
European University Institute (EUI), 1972-
- Frankfurt: European Central Bank (ECB), 1998-
- Helsinki: European Chemicals Agency (ECHA): 2007-
- Heraklion: European Network and Information Security Agency (ENISA), 2004-
- Lille/Valenciennes: European Railway Agency (ERA): 2004-
- Lisbon: European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA), 1993-
European Maritime Safety Agency (EMSA), 2002-
- London: Agency for the Evaluation of Medicinal Products (EMEA), 1993-
- Madrid: European Union Satellite Centre (EUSC): 2001-
- Paris: European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2001-
- Parma: European Food Safety Authority (EFSA), 2002-
- Stockholm: European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC), 2004-
- The Hague: Europol: European Police Office, 1999-
Eurojust: EU body co-ordinating police and judicial co-operation, 2002-
- Thessaloniki: European Centre for the Development of Vocational Training (CEDEFOP), 1975-
European Agency for Reconstruction (EAR), 1999/2000-
- Torrejón de Ardoz: European Union Satellite Centre (EUSC), 2002-
- Turin: European Training Foundation (ETF), 1990-
- Vienna: European Monitoring Centre on Racism & Xenophobia (EUMC), 1997-
- Vigo: Community Fisheries Control Agency (CFCA), 2004-
- Warsaw: European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the EU (FRONTEx), 2004-

Een beleid voor de polycentrische ontwikkeling van Europese steden bestaat wel al op papier. De ministers van de leden van de Europese Unie hebben in 1999 de European Spatial Development Perspective (Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief) goedgekeurd. Dit was een initiatief om te bemiddelen in de bouwondernemingen van steden en een evenwichtig en polycentrisch systeem van steden en grootsteden te promoten om de ongelijke Europese ruimte om te vormen tot een polycentrisch netwerk. The ESDP (EROP) richt zich echter niet expliciet op de kwestie van de polycentrische hoofdstad.

Een ruimtelijk beleid voor een polycentrische Europese hoofdstad is noodzakelijk voor de Europese instellingen, voor de steden die hen huisvesten, en voor de steden die hen zullen huisvesten in de toekomst. Het zou de politieke EU-hoofdsteden verbinden met het bredere economische netwerk van Europese steden **en samenwerking tussen de zetels zou de bestaande competitie tussen de steden in evenwicht brengen.**

▣▣ 2. Een instantie die de samenwerking tussen de hoofdzetelsteden coördineert

Het bestaande patroon van decentralisatie biedt een reëel potentieel voor samenwerking en voor de oprichting van een echt netwerk van hoofdzetelsteden om gemeenschappelijke belangen te behartigen en kennis over gemeenschappelijke problemen uit te wisselen. Een voorbeeld van hoe dit kan werken is de Regio Randstad in Nederland, waarbij de vier grootste steden van het land en hun omliggende gebied vrijwillig de handen ineen slaan en informeel samenwerken. Ze hebben nu een gemeenschappelijk kantoor opgezet in Brussel om druk uit te oefenen op de EU. **Zo'n 'intercity' samenwerking tussen gaststeden en hun burgers zou een polycentrische beleidsvoering kunnen aanmoedigen, met eventueel een gemeenschappelijk standpunt voor steden die EU-instellingen huisvesten,** met normen voor de organisatie van stedenbouwkundige en architecturale wedstrijden voor EU-gebouwen, met uitwisselingen van ambtenaren, EU-festivals die op hetzelfde moment plaatsvinden op meerdere locaties en met gemeenschappelijke initiatieven van burgers.

Een 'bureau van de hoofdzetelsteden' zou ook een gemeenschappelijke vertegenwoordiging voor de gaststeden kunnen bieden aan de EU én een gemeenschappelijke verdediging van hun belangen en ideeën. Het zou de steden ook intern kunnen helpen: bijvoorbeeld door Europese wijken te creëren die levendige plekken zijn met een betekenis voor alle Europese burgers, of om de zekerheid te bieden dat als een instelling verhuist de verlaten gebouwen en structuren kunnen worden hergebruikt. **De regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de grootste hoofdzetelstad en gastheer voor de meeste belangrijke organen, zou zo'n samenwerking kunnen lanceren.**

▣▣ 3. Regels voor de selectie van de hoofdzetels en de reallocatie van instellingen

De keuze van de plaats voor een EU-hoofdzetel en de beslissing om Europese organen te herverdelen tussen gaststeden zijn erg competitieve aangelegenheden. Nochtans bestaan er geen standaardrichtlijnen voor die keuze. Een 'sollicitatie' voor de EU is hoofdzakelijk een marketingcampagne, die het voornemen van de steden om een belangrijke rol te spelen in het Europese stedelijke netwerk uitdrukt. Zo'n campagne weerspiegelt een managementvisie op de stad die gebaseerd is op economische principes eerder dan op de belangen van de burgers.

Neem bijvoorbeeld de kandidaturen die werden ingediend door de steden om FRONTEX te huisvesten, het nieuw opgerichte Europese Agentschap voor het Beheer van de Operationele Samenwerking aan de Buitengrenzen van de Lidstaten van de EU. De brochure die werd voorbereid door het Ministerie van Binnenlandse zaken van de republiek van Estland, roemde de gunstige geografie en geschiedenis van de stad, haar ligging in het centrum van de internationale communicatiespil en haar snelle uitbouw van IT-toepassingen. Dit marketingdocument echoot de hype van economische promotie. De factoren die FRONTEX uiteindelijk deden kiezen voor Warschau, waren dan ook het Europese distributieve beleid (erop gericht om alle lidstaten tevreden te stellen), politieke manoeuvres en economische belangen.

Dezelfde factoren bepaalden ook in de jaren 1950 de keuze van de gaststeden voor de EU-hoofdzetels én het realloceren van functies tussen hen. Daarom moet een **transparante strategie voor de selectie van nieuwe hoofdzetels en de reallocatie van instellingen – een die rekening houdt met de stem van bezorgde steden en burgers – een polycentrisch hoofdzetel-beleid aanvullen.**

▣ 4. *Een stadsforum in elke gaststad dat publieke en private Europese, nationale en regionale stakeholders samenbrengt*

Europese instellingen hebben niet dezelfde ruimtelijke controle over het gebied waar ze zich vestigen als soevereine regeringen. Als de EU een beleid zou formuleren voor haar locaties, dan moet ze in samenspraak met de burgers een architectuur voor haar hoofdzetelgebouwen en wijken ontwikkelen die esthetisch en politiek aangepast is en rekening houdt met plaatselijke belangen en voorkeuren. **Een uitgebreid internationaal stadsforum, gemodelleerd naar het Stadtforum in Berlijn, dat alle belanghebbenden samenbrengt,** zou een grotere rechtsgeldigheid geven aan de EU, een tegengewicht bieden aan wat zo vaak als een democratisch tekort wordt beschouwd, en een doordachte constructie van een Europese hoofdstad als een plaatselijk en door burgers beheerst initiatief mogelijk maken. Die belanghebbenden bestaan dan uit de plaatselijke Europese instellingen, de nationale regering, regionale en communautaire spelers, vertegenwoordigers van de samenleving en de private sector, burgerverenigingen en de media.

Met Brussel als voorbeeld kan elke gaststad haar forum samenroepen om de integratie van de Europese instellingen te bespreken samen met andere stedelijke aangelegenheden, en om duidelijke richtlijnen te formuleren voor de constructie van Europese wijken die ondersteund worden door alle districten. Zo'n proces zou **de opkomst kunnen promoten van herkenbare Europese gebouwen die bijdragen tot de creatie van een Europese symboliek en identiteit.**

▣ Besluit: Hoofdstedelijke architectuur en stedelijke vormgeving als middelen om een identiteit te creëren

In Europa dienen de locatie en de vorm van een nationale hoofdstad niet alleen functionele en administratieve doeleinden, maar symboliseren ze ook een nationale identiteit. Alle lidstaten hebben hun hoofdsteden zorgvuldig ontworpen en hebben de ruimte gebruikt om hun nationale identiteit te bevestigen. De EU heeft de gebouwen van zijn instellingen echter behandeld als administratieve zetels, zonder de belangrijke vragen over vormgeving en symboliek te onderkennen. Bijgevolg verschillen de EU-gebouwen nauwelijks van andere onopvallende kantoorgebouwen. De meeste – ook het Parlementsgebouw in Brussel, dat naar verluidt het meest symbolisch van alle Europese bouwwerken is – werden ontwikkeld door investeerders zonder dat er architectuurwedstrijden of andere vormen van publieke betrokkenheid aan te pas kwamen. Ontwikkelaars beschouwden die gebouwen als speculatieve projecten en vertoonden weinig of geen interesse voor Europese symbolen of beeldspraak.

De Europese discussie nu over de verhuis van het Europese Parlement biedt burgers en andere belanghebbenden een uitstekende gelegenheid om de kwestie van een hoofdstad van Europa op een nieuwe manier aan te pakken.

Leden van het Europese Parlement hebben recent het debat over de zetel van de instelling opnieuw geopend door op het web een initiatief te lanceren waarbij burgers worden opgeroepen om een petitie te tekenen om Brussel als permanente locatie voor het Europese Parlement te kiezen. Hun argument luidt dat het de Europese belastingbetaler ongeveer 200 miljoen euro per jaar kost om het Parlement tussen Brussel/België en Straatsburg/Frankrijk te laten pendelen. (<http://www.oneseat.eu>)

Deze vraag aan de burgers voorleggen is een vernieuwende stap, gebaseerd op artikel 47 van de voorgestelde constitutie, die een participatieve democratie wil begunstigen. Het is ook een goede zet voor een instelling die probeert zijn politieke invloed uit te breiden over andere EU-organen en verdere erkenning wil zoeken bij de burgers. Het geleverde argument – de kosten voor de belastingbetaler – lijkt echter ontoereikend zonet ongeschikt om dit

doel te bereiken. In feite is de onderliggende analyse niet grondig genoeg en is ze als zodanig een slechte dienst aan de Europese burgers.

De website presenteert wel cijfers en feiten over het grote aantal parlementszetels, maar reflecteert niet over de noden en behoeften van de gaststeden en hun inwoners. Er wordt ook geen aandacht besteed aan wat de verhuis van een instelling van enkele duizenden mensen kan betekenen voor de steden die hen huisvesten, of voor hun burgers. Zo onderstreept de website niet alleen de afwezigheid van ruimtelijke concepten voor Europa, haar steden en hoofdzetels en de afwezigheid van een globale visie voor de situering van de Europese instellingen, maar ook de fragmentatie van de Europese organen die elk hun eigen bouwbeleid nastreven. Hij benadrukt ook het ontbreken van interactieve constructies waarin zowel Europese en plaatselijke belanghebbenden optreden. Op die manier laat de website een belangrijke kans liggen voor het Parlement om zich te installeren als een identiteitscheppende instelling voor Europa.

Het 'eenzetel-initiatief' heeft zijn doel om een miljoen handtekeningen te verzamelen – die nodig waren om de zaak voor de Europese instellingen op 18 september 2006 te brengen – gehaald. Het was de eerste keer dat dit gebeurde.

Tot nu toe hebben commentatoren de vragen genegeerd omtrent de aard van de Europese ruimte, de relatie tussen politiek en ruimte, en de rol van de hoofdzetels in die ruimte.

Om een nieuwe toekomst voor de hoofdstad van Europa, voor het Europese Parlement, en zijn belangrijkste hoofdzetel in Brussel te bewerkstelligen, zou het eenzetel-initiatief zijn oproep voor een enkele locatie moeten verbinden aan een nieuwe eis voor een doordacht plan dat rekening houdt met de noden en belangen van alle betrokken gaststeden. Overeenkomstig de Europese slogan 'in verscheidenheid verenigen' zou een echt Europees plan het Parlement de gelegenheid kunnen bieden om een samenwerking op te starten met en tussen gaststeden en burgers. Op zijn beurt kan het Parlement worden aangesteld als initiatiefnemer voor Europese ideeën en om architecturale en stedelijke vormen te bevorderen die een Europese identiteit en symboliek uitdrukken.

▣ Verwijzingen

- Carola Hein, « Bruxelles et les villes sièges de l'Union européenne » in *Change, Brussels Capital of Europe*, ed. Joël Claisse et Liliane Knopes (Bruxelles: Éditions Prisme, 2004)
- « European Spatial Development, the Polycentric EU Capital, and Eastern Enlargement », *Comparative European Politics* 4, no. 2/3 (2006)
 - « The Capital of Europe. Architecture and Urban Planning for the European Union », (Westport [CT]: Greenwood/Praeger, 2004)
 - (ed.), *Bruxelles, l'Européenne. Capitale de qui? Ville de qui?/European Brussels. Whose capital? Whose city?* (Bruxelles: La Lettre Volée, 2006).

Alle rechten voorbehouden (tekst en tabellen) : Carola Hein

BRUSSELS STUDIES

Brussels Studies – www.brusselsstudies.be

Het elektronisch wetenschappelijk tijdschrift voor onderzoek over Brussel

Hoofdredacteur: Michel Hubert

Redactiesecretaris: Grégoire Polet

Adjunct redactiesecretaris: Roel De Groof