

Regio's als een politieke eenheid

De regio als politieke bestuurslaag tussen de gemeente en de nationale overheid komt steeds meer op de agenda. In de Europese Unie, maar ook in Nederland. Dit artikel geeft enkele voorbeelden van succesvolle regio's binnen de Europese Unie en toont hoe deze een voorbeeld kunnen zijn voor regionalisatie in Nederland.

ALEID BROUWER

De herwaardering van het regionale is al enige tijd een feit. Binnen het debat over subsidiariteit en regiovorming is de decentralisatie van de overheid door de herpositionering van de staat een belangrijk onderdeel. Binnen de Europese Unie betekent subsidiariteit dat de Europese Unie alleen optreedt als de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau daartoe niet beter in staat zijn. Er is een duidelijk verband tussen decentralisatie en democratisering.

Door deze ontwikkelingen staan de regio's onder druk van verandering. Voor het vormen van een regio is het van belang dat er een mate van culturele gelijkheid is binnen het gebied, een overeenkomstig economisch niveau en gelijkwaardige voorwaarden voor bijvoorbeeld de arbeidsmarkt en de onroerendgoedmarkt. Hierbij is het bestaan van regionale instituties noodzakelijk voor het ontstaan of definiëren van een regio, vooral vanuit de politieke invalshoek. Wanneer het begrip regio bekeken wordt als een politieke eenheid op een intermediair niveau tussen de natiestaat en de gemeente, zijn instituties, culturele gelijkheid en identiteit binnen een regio

van het grootste belang. De criteria op grond waarvan regio's begrensd worden kunnen sterk variëren.

Mondialisering en regiopolitiek

De toenemende mondialisering heeft als tegenreactie dat meer aandacht uitgaat naar lokale en regionale identiteiten. De gevoelens van nationale identiteiten worden verdrongen door meer nadruk te leggen op regionale identiteiten, waardoor de toename van belangrijkheid van politieke regio's vanuit en voor de burgers duidelijker wordt.

Hierdoor kunnen regio's meer politieke macht krijgen. De nationale overheden moeten dan macht overdragen aan regionale instituties. De politieke regio kan ontstaan uit etnische overwegingen enerzijds en anderzijds meer gebaseerd zijn op territoriale aanspraak. Op welke grondslag een regio als politieke eenheid opgericht wordt, is in feite niet echt van belang voor de verhouding tussen regio en de nationale overheid.

De mondialisering dient als verbetering van de posities van regio's als een duidelijke entiteit voor 'governance' en politiek. In de geografische literatuur wordt deze opvatting gezien als denken vanuit het nieuwe regionalisme. Het is lastig regio's vanuit een politieke opinie te definiëren door de verschillende schaalniveaus waarop regio's opereren. Landen verschillend van grootte en hierdoor zijn ook de regio's die op een schaalniveau lager dan de nationale overheid opereren erg verschillend van omvang. Desalniettemin is de politieke entiteit van regio's toch iets dat veel besproken is en ook zeker de nodige aandacht verdient. De rol van de regio is vanuit dit politieke perspectief niet eenduidig. Het regionale politieke systeem is in sommige regio's nog zwak ontwikkeld. Er is er nog geen goed vastgelegde ondersteunende institutionele basis voor een regionale politieke eenheid. De nationale instituties zijn hier vele malen belangrijker dan de regionale instituties, als deze al bestaan. Nederland kent bijvoorbeeld een sterk gecentraliseerd staatsbestel. Regiopolitiek in Nederland is tot nu toe voornamelijk de directe overdracht van gelden van Den Haag naar achtergebleven regio's geweest. Een ander voorbeeld van een gecentrali-



De federale structuur in de Verenigde Staten: een toekomst voor Europa? (Foto Aleid Brouwer)

seerde natie is het Verenigd Koninkrijk, waar het beleid lange tijd alleen in Londen bepaald werd. Vanaf 1997 is daar echter decentralisatie van bestuur waar te nemen. Deze case wordt elders in dit minithema besproken door Beaumont en Jones.

Binnen het kader van regionalisatie is het handig om te denken over regio's als politieke eenheden onder het nationale niveau én boven het lokale administratieve niveau. Voorbeelden van regio's die als een politieke eenheid worden erkend zijn bijvoorbeeld de Duitse 'Länder', maar ook de federale staten van de Verenigde Staten van Amerika zijn een goed voorbeeld. Ook bij regio's als een politieke eenheid bestaan grote schaalverschillen. De voorbeelden hebben een politieke en administratieve legitimatie en draagkracht om beleid te bepalen. Deze regio's hebben een zeker mate van autonomie om bijvoorbeeld economische ontwikkeling te organiseren. Daarnaast is het natuurlijk zo dat door de toenemende regionale identiteit de politieke kleur van de regionale overheid vaak onderstreept wordt door gevoelens van etniciteit, religieuze gevoelens of territoriale gevoelens.

Federaal Europa?

Deze politieke eenheden zijn niet overal geaccepteerd als het intermediaire niveau van 'governance'. In Europa heeft lang het beeld geheerst dat de Europese integratie juist de naties zou versterken in plaats van deze te ondermijnen, maar met een eventuele transformatie van de Europese Gemeenschap - een confederatie van staten - naar een meer federalistische Europese Unie, is deze oriëntatie veranderd. Economische en administratieve sturing zetten een beweging in gang richting een politieke en sociaal-culturele integratie met als resultaat dat de soevereiniteit niet langer alleen gegeven is aan de natiestaten. Een belangrijk aspect van deze recente ontwikkelingen is dat de Europese integratie op termijn eventueel een federaal Europa van regio's mogelijk maakt. In het verdrag voor de Grondwet voor Europa wordt door middel van het subsidiariteitsbeginsel meer politieke macht gegeven aan regio's die een zekere mate van autonomie hebben als wetgevend instituut met een democratisch gekozen parlement. Deze regio's mogen nu bijvoorbeeld direct zaken aanhangig maken bij de Europese rechtbank, wat

eerder niet het geval was. Uiteraard is de uitkomst van deze ontwikkeling nog onbekend. Het is wel duidelijk dat de regio als politieke eenheid steeds meer politiek gewicht krijgt in de wereld. Europese regio's staan steeds minder onder de bescherming van het nationale bestuur, wiens soevereine status verminderd is door aan de ene kant supranationale processen waar nationale overheden weinig tot geen controle over hebben en aan de ander kant door 'bottom-up'-processen die nieuwe vormen van subnationale autonomie eisen. Met andere woorden: regio's worden steeds geëmancipeerder.

De ontwikkeling van bestuurlijk autonome regio's in de Europese Unie is versterkt door het invoeren van de structurele fondsen die bedoeld zijn om de economische cohesie binnen de Unie te versterken. Dit krijgt gestalte door het inzetten van fondsen voor de ontwikkeling van de zogenaamde minder economisch sterke regio's. Voor die tijd waren veel regio's in de Unie op zijn minst zwak politiek ontwikkeld, maar met de toegenomen kans om Europese subsidies te krijgen voor regio's werd het voor veel lidstaten van belang toch nieuwe politieke entiteiten op dit niveau te ontwikkelen. In het verdrag van Maastricht uit 1991 gaf de Europese Unie een adviserende rol aan de Commissie voor de Regio's. Deze Commissie voor de Regio's kreeg meer zeggenschap in 1997 in het Verdrag van Amsterdam. In dit verdrag krijgt deze commissie een direct consulterende rol voor het Europese Parlement.

Ook al blijven de nationale overheden van de lidstaten nog steeds heerschapp hebben over de organisatie van bijvoorbeeld de welvaartsstaat, het is de Europese Unie die tegenwoordig beslist over grotere onderwerpen zoals handel, het milieu en monetair beleid. En daarnaast worden zaken zoals onderwijs, culturele identiteit en economische regeneratie onder handen genomen door de Europese regio's. Voorbeelden van succesvolle regio's binnen de Unie zijn de volgende. In Spanje werd het federalisme ingevoerd na de dood van Franco in 1975. Baskenland en Catalonië zijn altijd een groter succes geweest dan andere Spaanse regio's. De Duitse 'Länder' hebben altijd de middelen gehad om hun regionale interesses uit te voeren en veel van de 'Länder' hebben geen directe politieke verantwoording meer aan de

Duitse staat. In Italië, een land met een sterke regionale traditie, verzagde de regionalisering van Europa in een verdere accentuering van de bestaande regio's. De invoering van decentralisatie in Frankrijk gaf de 36.000 'communes' en de 22 regionale 'assemblies' van het land de kans om naar Brussel te kijken in plaats van naar Parijs voor steun. In België hield de gecentraliseerde staat bijna op te bestaan sinds de constitutionele hervorming van 1988. Ierse regio's richten zich ook steeds meer naar Brussel en worden steeds wantrouwer naar het sterk gecentraliseerde overheidsapparaat in Dublin. Schotland en Wales hebben binnen het Verenigd Koninkrijk een autonome plaats gekregen. De decentralisatie van het Verenigd Koninkrijk heeft geleid tot substantiële beleidsinnovaties die een gedegen alternatief zijn in de autonome regio's voor het eerder in Westminster ontwikkelde beleid.

Politieke regio's in Nederland

De tendens van decentralisatie is niet nieuw in het debat over de wijze waarop openbaar bestuur in Nederland georganiseerd moet worden. Een terugkerend onderwerp is de manier waarop de overheid haar gezag uitoefent. In het verleden werden al voorstellen gedaan om te decentraliseren en om het 'huis van Thorbecke' met de drie bestaande schaalniveaus (rijk, provincie, gemeente) te hervormen. In de jaren zeventig van de vorige eeuw werden plannen gemaakt om 24 praktisch ingestelde, sturingsgerichte 'doe-provincies' te vormen. Deze plannen werden verwezen en bestuurlijke schaalvergroting van de gemeenten deed zijn intrede in de jaren tachtig. Hiermee werd ook de samenwerking tussen gemeenten bevorderd. In de jaren negentig kwam stedelijke problematiek op de politieke agenda. Stadsbesturen kregen meer middelen om krachtiger op te treden tegen problemen. Hier kwam zelfs een wet uit voort (Kaderwet bestuur in verandering), waarin verlengd lokaal bestuur in de zeven stedelijke gebieden is georganiseerd. Desalniettemin is er geen aanpassing van het Nederlands openbaar bestuur doorgevoerd. In het rapport van de commissie Geelhoed 'Op schaal gewogen' uit 2002 wordt een nieuw perspectief op de agenda gezet: subsidiariteit en decentralisatie.



Europese eenheid als katalysator van regio's. (www.europa.eu.int/).

Hiermee wordt aan de ene kant een schaalvergroting van de huidige provincies aanbevolen en aan de andere kant meer bevoegdheden aan deze provincies gegeven om het openbaar bestuur in Nederland weer effectief te laten functioneren. Het aantal provincies dient volgens Geelhoed dan ook teruggebracht te worden naar vier à vijf en deze bestuurlijke gebieden moeten slagvaardiger worden. Deze gebieden zullen binnen Europa kunnen functioneren als volwaardige politieke actoren ten opzichte van Brussel. Hiermee ontstaat er een nieuwe verhouding tussen de diverse overheden: Brussel, rijk, landsdeel, lokaal niveau. Hierbij bestaan sterke spanningen tussen functionele regionalisatie en maatschappelijke regionalisatie, waarbij de reikwijdte van decentralisatie in termen van echte machtsoverdracht een onzeker en politiek gevoelig proces blijft. Decentralisatie is echter de nieuwe vorm van openbaar bestuur voor de 21e eeuw en past binnen de doelstellingen van de Europese Unie zoals vastgelegd binnen het verdrag voor de Grondwet.

Wanneer naties een deel van hun macht en institutioneel gezag delegeren aan regio's, kan dit mogelijkheden voor veranderingen bieden voor revitalisering van de representatieve democratie. Om economische ongelijkheid tussen regio's te veranderen is een spreiding en radicale heroriëntatie of decentralisatie van politieke instellingen de beste manier. Het lijkt erop dat de relatief succesvolle regio's die genoemd zijn in dit artikel model kunnen staan voor nieuwe vormen van overheid en bestuur binnen het grotere Europese denken. Het regionale onderwerp is een instrument geworden dat de geïnstitutionaliseerde hiërarchie binnen Europa gaat afbreken. In Europa heeft regionalisatie gezorgd dat culturele tradities gemobiliseerd werden en, ook zoals in Vlaanderen en Catalonië gebeurde, het verlevendigen van nationale taalgemeenschappen en politieke identiteiten. Op den duur kan er wellicht een Europa van de regio's ontstaan waarbinnen elke regio haar eigen regionaal democratisch verkozen vertegenwoordiger kan hebben in het Europees parlement. Decentralisatie van bestuur en subsidiariteit van 'governance' zijn daarvoor noodzakelijk.

Aleid Brouwer is onderzoeker aan het Star Numan Instituut, Faculteit Economie van de Rijksuniversiteit Groningen.

Literatuurselectie

- Beaumont, J.R. (2005) Territoria, relaties en stromen. Regiopolitiek in een tijdperk van globalisering. In: Stedebouw & Ruimtelijke Ordening 86(2), pp. 10-19.
- Delanty, G. (1996) Northern Ireland in a Europe of regions. In: The political Quarterly 67(2), pp.127-134.
- Geelhoed, L.A./ I.P.O. (2002) Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21e eeuw. Den Haag: Interprovinciaal Overleg, publicatienummer 182.
- Harvie, C. (1994) The rise of regional Europe. London: Routledge.
- Jeffery, C. (2004) Devolution: what difference has it made? Interim findings of the ESRC Research Programme on devolution and constitutional change. Economic and social research council, University of Birmingham.
- Leydesdorff, L., Cooke, P. & M. Olazaran (2002) Technology transfer in European regions. In: Journal of Technology Transfer 27(1), pp. 5-13.