

Het Engelse vraagstuk

Geografie van regionalisering en regionalisme

Regionale belangen en problemen spelen zich af op allerlei territoriale schalen die niet overeenkomen met de grenzen van bestuurlijke instituties. Aan de hand van een Brits voorbeeld wordt een bestuurlijk systeem voorgesteld dat dit probleem kan ondervangen. Regionale politieke representatie die begint op het laagste schaalniveau zorgt ervoor dat problemen op het juiste niveau worden aangepakt.

MARTIN JONES

De aanleiding voor dit artikel is het recente academische debat over de herstructurering van nationaal bestuur naar andere schaalniveaus. De creatie van het Schotse parlement, de Welse en Noord-Ierse 'assemblies' en de decentralisatie van politieke verantwoordelijkheden naar verschillende regionale instituten in Engeland brachten een aantal ingrijpende veranderingen in de geografie van het Britse staatsbestel met zich mee. Dit heeft geleid tot een heroriëntering op de territoriale en functionele schaalniveaus van beleid. Het resultaat van deze ontwikkelingen is dat het voormalig gecentraliseerde karakter van de Britse staat geleidelijk wordt vervangen door een quasi-federale structuur. Tegenwoordig is Engeland het enige land binnen het Verenigd Koninkrijk dat geen eigen politieke representatie heeft. Hierdoor wordt er geen institutionele ruimte geboden voor burgerschap en inspraak op een ander niveau dan het nationale. Dit staat bekend als het Engelse vraagstuk.

Dit artikel verkent het Engelse vraagstuk binnen de context van de East Midlands in Engeland. Hierbij staan eerst de instituties centraal die vanuit de overheid een nationale identiteit hebben uitgedragen. Vervolgens wordt ingegaan op de reactie die hierop is ontstaan en waaraan inhoud wordt gegeven door de sociale beweging Devolve!. Door de strategieën en activiteiten van deze regionaal georiënteerde partij te analyseren wordt de regionale politiek in de Midlands belicht.

Regionalisering

Engelse regio's zijn sprekende voorbeelden van regionalisering en ze illustreren de functionele en uniforme aanpak die een nationale overheid kan gebruiken bij het besturen van regio's. De regio heeft geen enkele zeggenschap in het maken van beleid. De problemen die hierdoor kunnen ontstaan worden voornamelijk gezien als technische bijkomstigheden en oplossingen worden gezocht in de modernisering van het bestuur. Dit houdt in dat het nationale territorium wordt vormgegeven in probleemgebieden en dat daarbij voorbijgegaan wordt aan de regionale identiteit of persoonlijkheid. Economisch en cultureel beleid staan los van elkaar.

De East Midlands, het gebied rond Leicester en Nottingham, is in dit opzicht niet anders. In plaats van een natuurlijke ontwikkeling vanuit de bestaande 'North Midland' planningregio werd in de jaren zestig de nieuwe kunstmatige 'East Midlands Standard Region' gecreëerd. Deze regio vormde het werkgebied van de 'East Midlands Regional Economic Planning Council'. In de jaren die volgden werd er een decentralisatietrend ingezet, waarbij regio's meer te vertellen kregen. De nieuwe standaardregio van de East Midlands definieerde daarbij steeds het werkgebied.

De instituties die het regionale (economische) belang behartigen, komen echter niet democratisch tot stand. Dit heeft als gevolg dat ze zich afzijdig houden van de problematiek die het promoten van een economisch territoriaal bewustzijn met zich meebrengt. Het gaat dan om kwesties als representatie, vernieuwing van de stedelijke context, cultuur en het opbouwen van een regionale identiteit. Deze taak wordt overgelaten aan de regionale 'assembly' en samenwerkingsverbanden op het gebied van cultuur. Deze laatste zijn de afgelopen tijd sterk opgekomen om samenwerking tussen de sociale partners te realiseren en zo het niet-economisch territoriaal bewustzijn onder de aandacht te brengen. De 'assembly' van East Midlands is belangrijk geweest in het samenbrengen van verschillende actoren uit de regio, maar door gelimiteerde fondsen en een noodzaak om voorrang te geven aan geïntegreerde regionale economische strategieën is het succes op zijn minst onevenwichtig geweest.

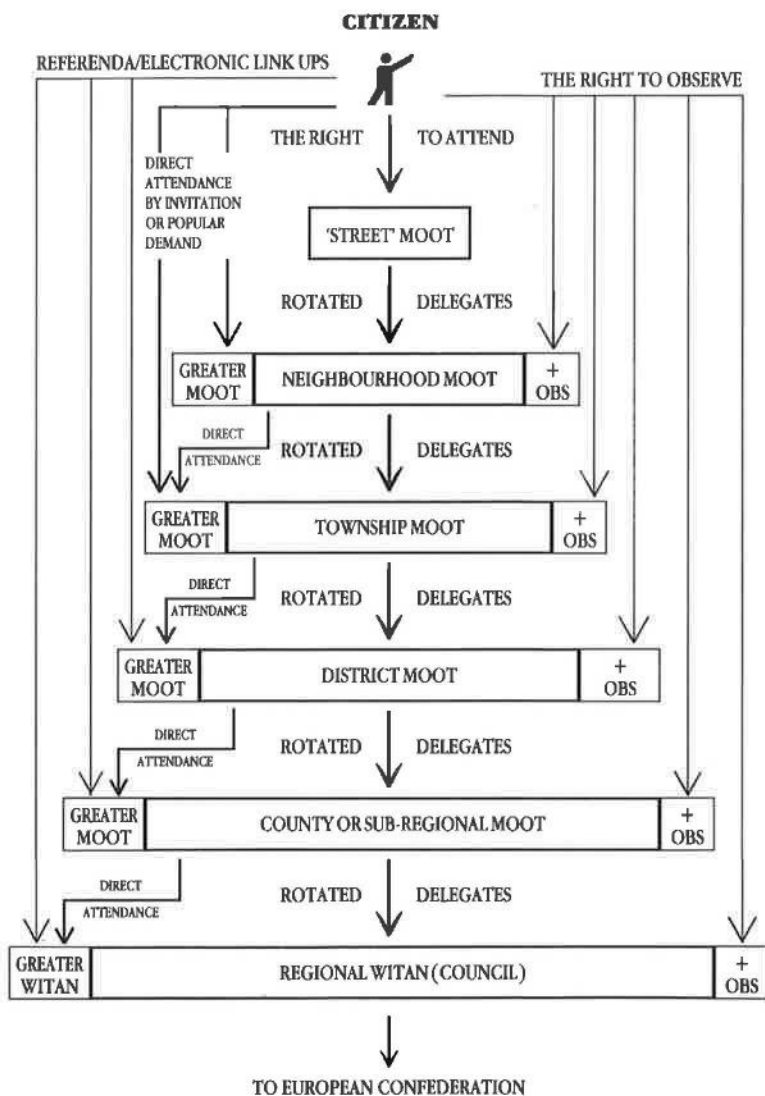
Onder continue druk van regionale activisten is er in de tweede regerings-termijn van Blair een nieuw regionaal beleid geformuleerd, waarbij de bevolking expliciet wordt opgenomen in bestuursstructuren. De nota 'Your Region, Your Choice' stelde voor om institutionele samenhang te realiseren voor de bestaande regionale situatie door meer samenwerking tussen de regionale ontwikkelingsmaatschappijen, de overheid en de regionale 'assemblies'. Met deze beleidsomslag ontstond er ruimte voor initiatieven vanuit de bevolking die recht doen aan de relevante, vaak lagere, schaalniveaus van de problemen. Deze directe democratische invloed op laag schaalniveau wordt wel 'grassroots regionalism' genoemd.

Regionalisme

Een belangrijke speler in het veld van 'grassroot regionalism' is de organisatie Devolve!, in de eerste jaren van haar bestaan bekend als 'Movement for Middle England' (MFME). Devolve! probeert het idee van directe democratie te scheiden van de bestaande politieke instituties. Het idee van 'regionalism' is het vormen van regio's op basis van het gevoel van identiteit van de mensen. Dat betekent dus ook dat regio's voortdurend in hun representatie kunnen verschillen. Met andere woorden: grenzen zijn flexibel en worden bepaald door de samenwerkende groep. Devolve! wil macht decentraliseren onder het subsidiariteitsbeginsel en daarna bouwen aan een confederatie van regio's. Dit is tegengesteld aan de regionalisering als een 'top-down'-benadering waarin bestuurlijke regio's worden gecreëerd met vaststaande grenzen.

Het pamflet 'Wall-to-Wall Democracy' verwoordt de ideeën over deze consensusdemocratie op microniveau. Het promoot een model van directe democratie dat gebaseerd is op Angelsaksische principes van gelijkheid en sociale organisatie (zie Figuur 1). In het neoliberalisme worden regionale belangen behartigd door ongekozen instituties. 'Wall-to-wall' stelt een systeem voor van een microconsensusdemocratie, waarbij macht gegeven wordt aan de burgers. Het pamflet stelt dat er een debat moet ontstaan op lokaal niveau van ongeveer vijftig huishoudens om op die manier hoekstenen van de toekomstige democratie te worden. In 1999 gaf Devolve! een pamflet uit waarna individuen een

MOOT DEMOCRACY:



Figuur 1. De 'Wall-to-Wall Democracy' in beeld. (Bron MFME (1991))

hoger op de agenda van New Labour en de MFME leden beriepen een ledenvergadering in juni 1999 om de toekomst van de organisatie te bespreken. De keuze bestond uit het specialiseren in een campagne alleen voor de Greater Midlands regio, of uit te breiden en culturele, democratische en regionale decentralisatie over heel Engeland te promoten. De leden stemden voor de tweede optie (een drievoudige decentralisering van macht) en gaven hun organisatie de huidige naam Devolve!. Sinds 2000 heeft Devolve! een houding aangenomen die gebaseerd is op vier principes: regionale decentralisatie (door regionalisering meer macht voor de burgers om op deze wijze meer diversiteit te bewerkstelligen), democratisch decentralisatie (echte democratie door wisselende afgevaardigden binnen het micro consensus systeem), culturele decentralisatie (het voeren van de Engelse cultuur met respect voor andere culturen en identiteiten) en economische decentralisatie (samenwerking in plaats van concurrentie gebaseerd op lokale economische netwerken). De principes laten de evolutie van de ideeën zien binnen de organisatie. Elk principe heeft een actiegroep die deze verschillende vormen van decentralisering bediscussieert en een website in de lucht houdt om meer belangstelling te krijgen. Werkgroepen geven op hun beurt weer commentaar op de actiegroepen die elke drie of vier maanden bijeenkomen.

Met dit alles is de territoriale dimensie van sociale ongelijkheid op de kaart gezet. Door het voorbereidende werk konden ook andere 'grassroot' en regionale organisaties hun stem laten horen. Devolve! stelt zich op als een advocaat, een faciliterende relatie, een denktank en een forum dat regionale actiegroepen ondersteunt. De organisatie zelf is klein gebleven en heeft daardoor nooit daadwerkelijk politieke invloed gehad. Ze legt de nadruk op het hedendaagse debat over intergouvernementele hervorming en relaties en het behouden van de territoriale claim als verankering voor een netwerk van activisten. Vanuit dit oogpunt zijn drie congressen georganiseerd om de toekomst van Engeland te bediscussieren. De eerste hiervan was voor activisten vanuit heel Engeland en

petitie ondertekenden om elementen van deze microconsensusdemocratie te introduceren. Zo stonden ze in voor regionale democratie in de Greater Midlands met oprechte subsidiariteit op elk niveau en met de volledige bevoegdheid van een Europese regio. Op deze wijze wordt de sociale gelijkheid en eerlijke representatie van alle schaalniveaus gegarandeerd.

Regiopolitiek

De naamsverandering van de actiegroep is het gevolg van interne discussies over de te volgen koers. Uiteindelijk splitste MFME zich in twee groepen. Enkele leden trokken zich terug en richtten een groep op met een radicale, historische en organische kijk op regionalisme. De resulterende actiegroep streeft naar een toekomst geïnspireerd op het verleden en gebaseerd op de gelijkheidsprincipes

van gemeenschap, organische democratie en ecologische balans en de herwaardering van Mercia (regio rondom Leicester in de Middeleeuwen) als een autonome en duurzame regio binnen de Engelse confederatie. Deze organische regionalisten stellen dat moderne bestuursvormen de natuurlijke grenzen schenden.

Het overgebleven deel van de MFME behield een pragmatische en nuchtere houding met meer nadruk op het verkrijgen van macht en het opzetten van interregionale netwerken dan het inspeken op geschiedenis en regionale sentimenten. De organisatie bleef werken op het laagste niveau ('grassroots') in de schaduw van de formeel verkozen politici en overheidsinstanties. Een tweeledige strategie van regionale gematigdheid en democratisch radicalisme kwam op. Het Engelse regionalisme kwam steeds

heeft tot een vruchtbare dialoog met beleidsmakers van regionale ontwikkelingsmaatschappijen geleid. Het tweede congres heeft een productieve uitwisseling tussen de campagne voor de Engelse regio en de burger lobby voor regionale 'assemblies' opgeleverd. Het derde congres in 2003 had de toekomst van het zuiden binnen het decentraliseringsprogramma van Labour als onderwerp. De regionale 'assemblies' waren in eerste instantie alleen bedoeld voor het noorden van Engeland en het voorbijgaan aan het zuiden werd als een democratische tekortkoming gezien. Devolve! kreeg naar aanleiding van het congres een mandaat voor het vormen van een commissie in de zuidelijke politiek. De commissie moest aandacht geven aan 1) regionale representatie en fondsenwerving, 2) planning, infrastructuur en regionale netwerken, 3) betrokkenheid van de burger, lokaal bestuur en lokale democratie en 4) identiteiten en grenzen. Het succes van het derde congres werd vastgelegd door de toezegging van de regering om overleg te beginnen over een nieuwe regionale indeling van Zuid-Engeland die meer recht doet aan de politieke representatie van regionale belangen.

In de Midlands is Devolve! verder actief in de West Midlands Constitutionele Conventie. In dit kader brengt de organisatie onderzoek en beleidsexpertise in. Daarnaast verzorgt het ook bijdragen aan het debat voor constitutionele mogelijkheden in deze regio. Op nog lager niveau zijn de leden betrokken bij de ontwikkeling van lokale democratie. In Leicester zijn verschillende van deze projecten opgezet. Het gaat om initiatieven als gezamenlijke eigendom en ordebewaking, totale en gedeeltelijke inkomstendeling, het optuigen van bewonersgroepen en lokale forums, het aanvechten van electorale ondergang van lokale gemeenschappen en het lobbyen voor betrokkenheid van de gemeenschap bij urbaan beleid en budgettering.

Alhoewel deze acties de centrale regering niet op haar grondvesten laat schudden, heeft Devolve! geprobeerd de organisaties die de officiële overheidsvisie wat betreft sociaal en economische 'governance' uitdragen uit te dagen en te prikkelen. Recentelijk is Devolve! in een onderhandelingsproces terecht gekomen met de centrale overheid, om vast te stellen hoe het regionalisme en

de territoriale vorm van de regio's vorm moet krijgen. Door de erkenning van de centrale overheid en de actieve deelname in de onderhandelingen kan de steun voor Devolve! groeien. Het is dan wel onontbeerlijk om meer conventionele programmapunten op de agenda te zetten. Juist deze stap naar het midden kan leiden tot een afstoting van leden van het eerste uur. Zij proberen de historische regionale culturen van Engeland te bewaren en in ere te herstellen en ze zitten niet te wachten op discussies met het formele politieke systeem. Regio's zijn terug op de politieke agenda en vormen een onderzoeksobject op zichzelf. De ontwikkelingen in de East Midlands regio dienen als voorbeeld van de opkomst van regionalisme als tegenbeweging op 'top-down'-regionalisatiebeleid. Centrale oplossingen voor de regio's gaan voorbij aan de verschillende regionale belangen en om hieraan tegemoet te komen is inspraak vanaf het laagste niveau noodzakelijk. Een organisatie zoals het hier behandelde Devolve! probeert dit element in de nieuwe regionale politieke structuren te krijgen. In de praktijk is Devolve! erg belangrijk geweest voor de bijdragen aan de algemene discussie over Engels zijn en Engelse regionale cultuur sinds de jaren tachtig. Het promoten van alternatieve vormen van democratie en het veilig stellen van rechten van gemarginaliseerde groepen en het initiëren van de voortzetting van de Commissie voor het Zuiden in 2003.

Toegegeven moet worden dat Devolve! slechts een kleine organisatie is. De uitdaging die Devolve! de komende jaren moet aangaan is het vergoten van het ledenaantal. Alleen zo kan de organisatie haar geloofwaardigheid als lobbyist voor het regionalisme in stand houden. Dit geldt zeker in het licht van de verschuiving naar de meer formele politieke arena. De visies en strategieën van Devolve! zijn op het moment niet in overeenstemming met de territoriale ruimte en de relationele netwerken waarin ze actief zijn. Hierdoor blijft 'grassroot regionalism' fragiel, versplinterd en staan er nog veel uitdagingen te wachten.

Martin Jones is onderzoeker aan het Institute of Geography and Earth Sciences, Universiteit van Wales. Vertaling door Aleid Brouwer en Sierdjan Koster.

Literatuurselectie

- Agnew, J.A. (2000) From the political economy of regions to regional political economy. In: *Progress in Human Geography* 24, pp. 101-110.
- McLeod, G. & M. Jones (2001) Renewing the geography of regions. In: *Environment and Planning D: Society and space* 19, pp. 669-695.
- MFME (1991) *Wall to wall democracy*. Leicester: Movement for Middle England.
- England Devolve Home Page. <www.devolve.org> Laatst bezocht 6 augustus 2005.