

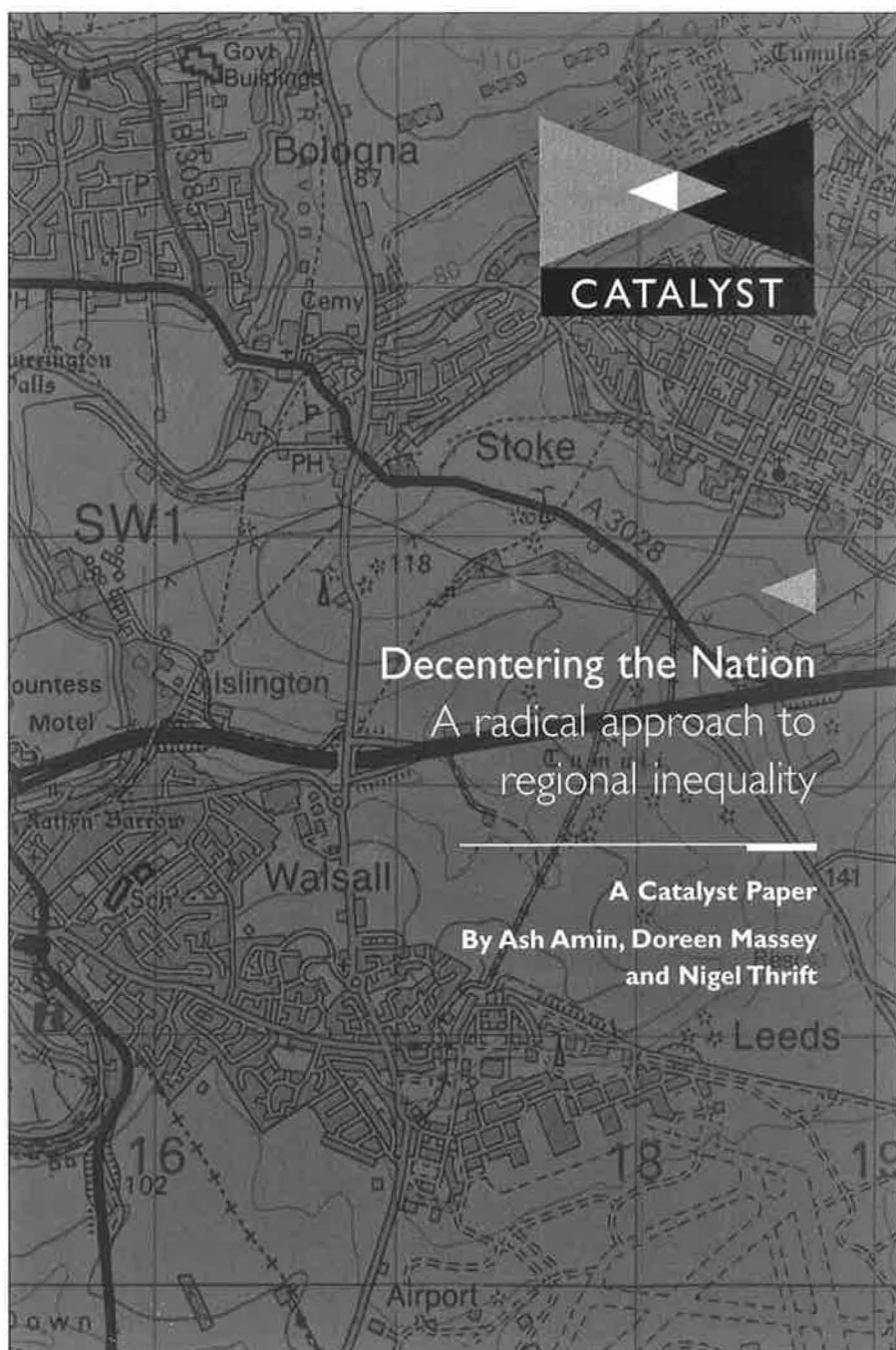
Regiopolitiek en mondialisering

Hoewel er een sterke trend van decentralisatie van macht bestaat, wordt dit vaak geïnstitutionaliseerd vanuit de bestaande politieke centra. Als regio's zelf meer belanghebbende actoren willen worden in economie en beleid zonder sterke koloniale en geografische centra, moet echter een andere benadering gekozen worden die meer nadruk legt op de verspreiding van macht. Regio's moeten daarbij ook buiten hun eigen grenzen kijken om te zoeken naar economische regeneratie. Dit artikel geeft de mogelijkheden aan van een innovatieve benadering waarin relaties tussen plaatsen en netwerken centraal staan.

JUSTIN BEAUMONT

In een recent artikel in *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening (S&RO)* beargumenteerde ik dat 'nieuw regionalisme' het startpunt moet zijn voor een analyse van de regio als een gebied voor 'governance' en bestuur. In het bijzonder ging het artikel in op de Anglo-Amerikaanse focus van het debat en op de relevantie hiervan voor

Nederland. Dit artikel richt zich meer op de elementen die de achtergrond vormen voor ideeën over regionale politiek en het politieke bewustzijn van regio's in een tijd van mondialisering. Als eerste zal ik de argumenten van Ash Amin, Doreen Massey en Nigel Thrift presenteren die zij beschreven in een pamflet voor 'Catalyst', een linkse denktank in Londen. Daarna presenteer ik mijn onderzoek naar de geografie van controversiële politiek om een aanzet te geven voor een alternatieve zienswijze. Het artikel legt zo een conceptuele basis voor de andere artikelen in dit AGORA minithema 'de politieke regio'. In die artikelen is meer aandacht voor de praktijk van het decentraliseren van macht.



Decentraliseer de natie?

In het eerder genoemde 'Catalyst'-pamflet wordt een radicale decentralisatie van macht in het Verenigd Koninkrijk voorgesteld. Het belang van de politieke relaties tussen regio's en hun omgeving staan hierbij centraal. Voortbouwend op discussies over territoria, relaties en stromen, beargumenteren de auteurs dat het onwaarschijnlijk is dat de voorgestelde decentralisatie leidt tot een daadwerkelijke vermindering van de regionale ongelijkheid en decentralisatie van macht. Om dit te bewerkstelligen is, in de ogen van de auteurs, een systematische aanval op de ruimtelijke concentratie van macht in Londen en het zuidoosten van het Verenigd Koninkrijk nodig. Daarbij moeten de karakteristieken van regio's radicaal anders worden beschreven, namelijk meer in lijn met ideeën van geografische verbondenheid en stromen. Ten slotte brengen de schrijvers in herinnering dat de onvrede van de burgers met het politieke centrum de belangrijkste reden was voor het in gang zetten van decentralisatie. Decentralisatie is dus een antwoord op het hedendaagse karakter van dat centrum.

De auteurs roepen op tot een nieuw systeem van bestuur dat gebaseerd is op relaties. Dit impliceert een compleet nieuw en minder op ruimtelijke grenzen gebaseerd concept van 'het nationale'. Een soortgelijk concept is vastgesteld in het Verdrag van Amsterdam (1997), maar de Europese Commissie voor de Regio's gebruikt dit niet. Een diffuus systeem en radicale heroriëntering van politieke instituten buiten het centrum worden in het pamflet gezien als de

beste oplossingen voor het omgaan met regionale economische ongelijkheid. Het pamflet pleit voor een politiek raamwerk waarin regio's gezien worden als een onderdeel van wijdvertakte economische verbindingen en institutionele verplichtingen. Dit resulteert in twee beleidsmaatregelen. Ten eerste moeten lokale en regionale maatregelen rekening houden met de verbindingen en verplichtingen die buiten de betreffende regio liggen. Ten tweede moet het duidelijke verschil tussen het nationale niveau en regionale instituten worden opgeheven.

Territoria, relaties en stromen

De problemen die het 'Catalyst'-pamflet aan de orde stelt, zouden toegeschreven kunnen worden aan de wijze waarop een territorium of een regio wordt gedefinieerd. Verscheidene geografen hebben beweerd dat het concept 'territorium' staat voor een begrensde systeem van gesloten relaties. Uit dit argument volgt dat territoria gezien kunnen worden als identificeerbare ruimtes die intern gebonden zijn aan classificeerbare sociale, politieke, economische en culturele instituten. Territoria bevatten hiermee handelingen, gedrag en identiteiten die verschillen van andere territoria. De plaatsen zijn ingebed in een getrapte hiërarchie van territoriale werelden, die elk hun eigen specifieke institutionele configuratie hebben die hun anders maakt dan anderen. Hoewel er tussen de territoriale eenheden een mate van onderlinge afhankelijkheid bestaat, blijven ze aparte eenheden die elk hun 'identiteit' houden. Massey en haar collega's stellen dat plaatsen noodzakelijkerwijs bestaan uit de relaties die ze hebben met de stromen van mensen, kapitaal, cultuur en macht. Mondialisering heeft interregionale verbindingen onderdeel van het dagelijks leven gemaakt. Hiermee is de aanname dat territoria interne coherente eenheden zijn die wezenlijk verschillen van de buitenwereld niet meer houdbaar. Het zijn eerder plekken waar verschillende ruimtelijke schaalniveaus samenkomen, gerepresenteerd door verschillende actoren. Concepten die uitgaan van begrensde territoria maskeren hierdoor de logica van sociaal-ruimtelijke relaties eerder dan dat ze deze onthullen.

Uit dit standpunt volgt dat een nieuwe 'topografische territoriale politiek' nood-

zakelijk is om op een adequate wijze het gehele gebied en de complexiteit van de huidige politieke relaties te bevatten. Ik geloof dat de topografische metafoer een juiste is voor het onderzoeken van complexe politieke systemen, waaronder de politiek van de regio. Helaas geven Amin en Massey geen theoretische instrumenten die de ongelijkheid van politieke relaties over verschillende geografische schalen kunnen verklaren. Ze benadrukken hoe hun nieuwe opvatting gebruikt kan worden voor de verklaring van verschillen binnen en tussen plaatsen, maar ze geven niet aan hoe het probleem van ongelijke ruimtelijk ontwikkeling van politieke netwerken kan worden opgelost.

Het onderzoek van Michael Mann kan wellicht wat aanwijzingen geven. Volgens Mann zijn maatschappijen altijd rommelige, overlappende machtsnetwerken (economische, ideologische, militaire en politieke) met een uitgestrekt geografisch bereik. Actoren uit deze verschillende netwerken zijn afhankelijk van elkaars bronnen om macht te creëren binnen hun eigen netwerk. Bijvoorbeeld: actoren in het economische netwerk kunnen hun macht alleen vergroten door gebruik te maken van bronnen uit de politieke, ideologische en militaire netwerken. Deze sterke wederzijdse afhankelijkheid tussen de netwerken leidt tot een hoge mate van institutionalisering. De coördinatie tussen de netwerken wordt geïnstitutionaliseerd door verschillende vormen van 'governance', die de basis vormen van relatief stabiele en coherente maatschappijen. Territoria zijn plekken waar deze uitgebreide netwerken overlappen en institutioneel worden verbonden. Daarbij worden regels, normen en verwachtingen gecreëerd, die de interactie tussen de verschillende actoren in de netwerken faciliteren.

Waarom worden de sterke verbanden tussen de netwerken gelegd in plaatsen? De intensieve organisatorische eisen voor de coördinatie van machtsnetwerken zijn makkelijker te realiseren in een geografisch stabiele omgeving. Een bepaald niveau van coördinatie kan ook zonder deze stabiliteit gerealiseerd worden, maar is dan onvoldoende sterk om verbanden en informatiestromen tussen de netwerken (netwerkconvergentie) in stand te houden. Het institutionaliseren van netwerkverbindingen op bepaalde plekken (territorialisering) stelt de acto-

ren in staat voor een langere tijd economisch, politiek en ideologisch kapitaal te verwerven.

Territorialisering van verschillende soorten plaatsen (zoals steden, regio's of naties) heeft historisch gezien een belangrijke rol gespeeld in de intensivering van collectief handelen. Hoewel in territoria onderscheidende normen en regels ontstaan, zijn het geen gesloten systemen, omdat ze per definitie ingebed zijn in externe geografische relaties. Territoria zijn geen hindernis voor de externe relaties, ze dragen er juist aan bij deze in stand te houden. Mann geeft ons dus inzicht in ongelijke ruimtelijke karakteristieken van sociale relaties door te suggereren dat deze geconstitueerd zijn door geografische extensieve en intensieve componenten. Beide componenten dragen op hun eigen manier bij aan het vergroten van de gezamenlijke macht van de actoren.

Dit perspectief is vernieuwend om twee redenen. Ten eerste vormt het een brug tussen de theorieën over territoria en stromen en geeft bovendien een basis voor het denken over ruimtelijke complexiteit van sociale relaties. Ten tweede onderstreept Manns zienswijze dat de institutionalisering van netwerkrelaties een belangrijke voorwaarde is voor het intensiveren van de gezamenlijke macht van actoren. Historisch gezien zijn sociale relaties voornamelijk samengesteld door extensieve en intensieve karakteristieken. Extensieve netwerkrelaties en hun institutionele samenballing in plekken (territorialisatie) dragen bij aan het creëren van sterke sociale relaties. Het proces voorziet dus in het noodzakelijke niveau van zekerheid, dat de convergentie van netwerken en de verbetering van de gezamenlijke capaciteiten van de actoren ondersteunt.

Potenties

Amin creëert een aansprekende metafoer met zijn 'topografische' benadering van politiek. De metafoer geeft echter geen handvatten voor de verklaring van ongelijkmatige ruimtelijke verdeling van sociale relaties. Mann vult deze lacune door te laten zien dat sterke sociale relaties uit zowel territoria als stromen bestaan. Collectieve macht wordt vergroot als sociale netwerken neerslaan op bepaalde plaatsen. Deze conceptuele inzichten zijn belangrijk voor de formulering van een raamwerk voor een alter-

natieve theoretische benadering van de ruimtelijke relaties van politieke regio's. Een van moeilijkste – maar ook des te interessante – vragen die voorkomt uit deze problematiek is hoe we actoren kunnen helpen hun ambities te verwezenlijken in de context van hun padafhankelijke institutionele raamwerken enerzijds en de capaciteiten van de complexe politieke systemen anderzijds. Debatten binnen de economische geografie over de toevallige sociaal-institutionele omstandigheden in veelgeprezen industriële districten, succesvolle economische regio's en regionale innovatiesystemen hebben geleid tot een zoektocht naar mechanismen die deze institutionele omstandigheden kunnen overbrengen naar minder succesvolle gebieden. Wanneer het concept wordt toegepast op de gezamenlijke politieke actoren kunnen we spreken van 'lerend beleid' – of meer specifiek: 'lerend regionaal beleid' – en ook van het meer bekende 'lerende regio's'. Recent commentaar op het regionaal beleid, mede aangezwengeld door het pamflet van Amin, Massey en Thrift, kan verbeterd worden door het spanningsveld tussen formele overheidsinstituten en de acties en belangen van non-gouvernementele actoren (op verschillende schaalniveaus) in de analyse mee te nemen. Op deze manier kan meer inzicht ontstaan in hoe innovatieve strategieën voor beleid verbeterd kunnen worden.

Het mag duidelijk zijn dat er nog een lange weg te gaan is in de zoektocht naar een nieuw en innovatief regionaal beleid in een tijd van mondialisering. Het onderzoek, dat gebaseerd is op het bovenbeschreven idee van regio, staat nog in de kinderschoenen. Uiteindelijk is het doel op de lange termijn dat de discussie over regionaal beleid verschuift naar een gecoördineerd debat tussen wetenschappers en beleidsmakers over regionalisatie.

Justin Beaumont is onderzoeker aan het Urban and Regional Studies Center van de Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Universiteit van Groningen. Tevens is hij redactieadviseur van AGORA. Vertaald door Aleid Brouwer en Sierdjan Koster.

Literatuurselectie

- Amin, A. (2004) Regions unbound: towards a new politics of place. In: *Geografiska Annaler* 86B(1), pp. 33-44.
- Amin, A., Massey, D. & N. Thrift (2003) *Decentering the nation: a radical approach to regional inequality*. London: Catalyst.
- Amin, A. & N. Thrift (2002) *Cities: reimagining the urban*. Cambridge: Polity.
- Beaumont, J.R. & W.J. Nicholls (2005) *Between relationality and territoriality: investigating geographies of justice movements in The Netherlands and the United States*. Ingediend bij *Environment and Planning A*.
- Massey, D. (2004) Geographies of responsibility. In: *Geografiska Annaler* 86B(1), pp. 5-18.
- Mann, M. (1986) *The resources of social power: a history of power from the beginning to A.D. 1760, Volumes 1 & 2*. Cambridge: Cambridge University Press.