

# De politieke regio

“Deze discussie hebben we twintig jaar geleden ook al gevoerd,” verzuchtte een ervaren onderzoeker tijdens een discussiebijeenkomst over de betekenis van het begrip ‘regio’. Hoewel hij gelijk heeft, betekent dit niet dat het nu zinloos is om over de betekenis van regio’s te spreken. Voortdurende veranderingen in de politiek, economie en cultuur veranderen de context waarin regio’s van belang zijn. Hiermee is ook het regiobegrip zelf weer actueel geworden.

SIERDJAN KOSTER & CASPER STELLING

Op de genoemde discussiedag, georganiseerd door het Urban and Regional Studies Institute in Groningen, werd eens te meer duidelijk dat ‘de regio’ een vaag begrip is dat op legio manieren ingevuld kan worden. Inderdaad bestaat er binnen de geografie al lang – langer dan twintig jaar ook – discussie over de inhoud van het regiobegrip. Een regio wordt binnen de geografie meestal gedefinieerd als een min of meer begrensd gebied met een bepaalde interne samenhang of een organisatorische eenheid, waardoor de regio te onderscheiden is van andere regio’s. In dit verband is de bekende driedeling in nodale, functionele en administratieve regio’s van belang. Nodale regio’s focussen op de tegenstelling tussen centrale steden en hun achterland, functionele regio’s worden gedefinieerd op basis van de interacties die in een gebied plaatsvinden en administratieve regio’s zijn gebaseerd op bestuurlijke grenzen. Het moge duidelijk zijn dat de regiogrenzen die volgen uit deze drie benaderingen niet samen hoeven te vallen. Een regio bestaat bij de gratie van het gebruik binnen een bepaald kader. Bovendien zijn de elementen waarmee een regio gedefinieerd kan worden voortdurend in beweging. Hierdoor kunnen regio’s van betekenis veranderen, nieuwe regio’s opkomen en oude regio’s verdwijnen. Daarom blijft het nuttig om te discussiëren over de inhoud van het begrip en de beschrijving ervan aan te passen aan de meest recente ontwikkelingen.

Dat is precies wat momenteel gebeurt. De laatste jaren staat het regiothema weer op de agenda van zowel wetenschappers als beleidsmakers. Het recente nummer van Stedebouw en Ruimtelijke Ordening (S&RO), dat geheel gewijd is aan ‘de regio’

in al haar facetten, getuigt hier van. In dat themanummer stellen De Vries en Wissink in het redactioneel dat de regio door mondialisering veranderd is van bestuurlijk stiefkindje tot één van de meest dynamische schaalniveaus. De auteurs in dit minithema herkennen zich in deze veronderstelling en werken deze verder uit. Juist in de politiek krijgt de regio als schaalniveau een steeds belangrijker rol en zij kan wellicht de meeste aanspraak maken op de politieke macht in de toekomst. De vier artikelen in dit themanummer gaan in op ontwikkelingen rond dit schaalniveau van bestuur: de politieke regio.

## Regio’s in Europa

Vaak wordt de recente belangstelling voor de regio gezien als een reactie op de internationalisering en mondialisering van de samenleving, de economie en de politiek. Door de verregaande integratie op een hoog schaalniveau is er behoefte aan ankerpunten die dicht bij huis liggen. Die vindt men in lokale en regionale identiteiten. Op economisch en politiek niveau is eenzelfde trend te ontdekken, hoewel deze gebaseerd is op pragmatischer overwegingen. Steden en regio’s concurreren niet meer alleen met andere steden en regio’s binnen het eigen land. Door mondialisering van economische processen en politiek (bijvoorbeeld door de toenemende integratie binnen de Europese Unie) concurreren ze nu met steden en regio’s in Europa en in de wereld om de gunst van de consument, het bedrijf, de investeerder en de toerist. In deze context is het te begrijpen dat aan elkaar grenzende lokale overheden de handen ineen slaan om de concurrentie het hoofd te kunnen bieden. Hierbij zijn landsgrenzen van afnemend belang. Regionale samenwerking vindt ook internationaal plaats.

De opkomst van de regio als belangrijk schaalniveau moet echter niet alleen als een antwoord op mondialisering gezien worden. Ook veranderingen in de aard van bestuur zijn van belang. In hun compilatie ‘Metropolitan Governance en Spatial Planning’ (2003) stellen Salet, Thornley en Kreukels dat de rol van de nationale overheid – en daarmee dus ook de rol van andere lagen – met de erosie van de welvaartsstaat verandert.

*De autonome regio Noord-Nederland. (Foto Aleid Brouwer).*



Zij geven aan dat er drie belangrijke veranderingen hebben plaatsgevonden. De drie elementen zijn: de terugtrekkende centrale overheid in economie en samenleving, een groeiend aantal onderling verschillende partijen in de besluitvorming en een nieuwe verscheidenheid in relaties tussen bestuurslagen van de overheid.

Het eerste element wordt door De Vries en Wissink in de Nederlandse context ook wel de 'ontpronking' van het beleid genoemd. Het decentralisatiebeleid wordt gezien als reactie op de eerdere ideologie van het ministerie van VROM en haar voormalige minister Jan Pronk. 'Decentraal wat kan, centraal wat moet,' is het credo. Wenselijk of noodzakelijk, de rijksbemoeienis zal ook in de nabije toekomst afnemen. Salet, Thornley en Kreukels laten zien dat dit proces zich overal in Europa voltrekt.

Het tweede element, het groeiend aantal betrokken partijen in de besluitvorming, beschrijven Salet, Thornley en Kreukels als een verschuiving van 'government' naar 'governance'. 'Government' is een systeem waarin de overheid de regie voert, zoals zij dat deed in de verzorgingsstaat. Bij 'governance' daarentegen, ligt het accent op privatisering. Overheden onderhandelen in dit systeem met andere partijen over het te voeren beleid. Deze partijen zijn vaak ad hoc opgericht (al dan niet door de overheid) en worden gekenmerkt door een hoge mate van flexibiliteit. Met een Engelse term worden zij ook wel 'quango's' genoemd ('quasi-autonomous non-governmental organisations').

Het derde element ten slotte, is de nieuwe verscheidenheid in relaties tussen bestuurslagen van de overheid. Dit element vloeit voort uit de voorgaande punten en komt het dichtst bij de invalshoek van dit minithema. Decentralisatie en privatisering enerzijds en de tendens van almaar toenemende mondiale verplechting en concurrentie anderzijds zorgen ervoor dat traditionele bestuursystemen zoals het 'Nederlandse huis van Thorbecke' (Staat, Provincie, Gemeente) tegen complexe schaalproblemen oplopen. Bestuurders worden gedwongen op andere niveaus en andere manieren met elkaar samen te werken. Denk hierbij bijvoorbeeld aan subsidieaanvragen bij de Europese Unie. Een gemeente heeft in veel gevallen niet de mankracht en het overzicht om deze procedures met succes af te ronden.

Samenwerking op het niveau van regio's is hierdoor bijna onontkoombaar. Vooral perifere en economisch achterlopende gebieden hebben hier al langer ervaring mee. Om in aanmerking te komen voor regionale steunfondsen moet er op het niveau van de regio immers onderhandeld worden met de nationale overheid en de Europese Unie. Een voorbeeld hiervan is het Samenwerkingsverband Noord-Nederland. Deze samenwerking tussen lagere overheden creëert nieuwe politieke eenheden die relevant zijn op het niveau van regio's.

#### De artikelen

In het licht van deze politieke ontwikkelingen zijn de artikelen in dit themanummer geschreven. De artikelen beschrijven hoe regio's met deze nieuwe problemen van politieke schaalvergroting omgaan en ook welke consequenties dit heeft voor het begrip regio in de geografie. De thematische invalshoek – de politieke regio – wordt kracht bij gezet met Europese casestudies op verschillende schaalniveaus.

Justin Beaumont bijt het spits af. Hij legt een conceptuele basis voor de andere artikelen, door het concept 'macht' uit te werken. Bestuurlijke decentralisatie leidt niet vanzelfsprekend tot decentralisatie van macht. Hiervoor is een radicale heroriëntering van politieke instituten nodig, aldus Beaumont. Dit idee wordt verder uitgewerkt door Martin Jones. Hij beschrijft de ideeën en ontwikkeling van een regionale lobbypartij, die deze decentralisatie van macht probeert te bewerkstelligen. De organisatie 'Devolve!' is actief in de East Midlands in het Verenigd Koninkrijk en streeft naar een directe democratie op laag niveau, die gescheiden van bestaande (nationale) politieke instituties kan bestaan. Aleid Brouwer gaat vervolgens dieper in op de regio als politieke eenheid. Zij stelt dat de regio binnen de Europese context een instrument is geworden dat de traditionele hiërarchie afbreekt. Een federaal Europa van regio's is in de toekomst mogelijk, aldus Brouwer. Ten slotte gaat Michalis Kavartsis in op de presentatie van regio's in Europa. Door samenwerking tussen gebieden kunnen nieuwe regio's ontstaan en deze moeten op de kaart gezet worden. Kavartsis ziet regiomarketing als een belangrijk middel om een regio te positioneren voor inwoners en buitenstaanders. Hij illu-

streert dit aan de hand van de Oresund regio rondom de steden Kopenhagen (Denemarken) en Malmö (Zweden).

De artikelen benadrukken de potentie van de regio als serieuze bondgenoot of tegenstander in het politieke spel van verschillende landen in Europa. Eén ding wordt in ieder geval duidelijk: de elementen waaruit een regio bestaat en het schaalniveau waarop regio's moeten acteren veranderen voortdurend. Dit betekent dat er ook na dit minithema nog voldoende ruimte is om na te denken over regio's als theoretisch begrip en als actor in het politieke en economisch proces. Waarschijnlijk zal dit over nog eens twintig jaar niet anders zijn.

**Sierdjan Koster is onderzoeker aan het Urban and Regional Studies Center van de Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Universiteit van Groningen. Sierdjan is gastredacteur voor dit minithema. Casper Stelling is afgestudeerd planoloog aan de Universiteit Utrecht en redacteur van AGORA.**

#### Literatuurselectie

- Simon, C. (2004) Ruimte voor identiteit. De productie en reproductie van streekidentiteiten in Nederland. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Nir, D. (1990) Region as a socio-economic system. An introduction to a systematic regional geography. Dordrecht: Kluwer Publishers.
- Lambooy, J.G. (1966) Het begrip 'regio' in de geografische theorie en methode. In: Tijdschrift van Koninklijk Nederlandsch Aardrijkskundig Genootschap 83(1), pp15-23.
- Salet, W., Thornley, A. & A. Kreukels (red.) (2003) Metropolitan governance and spatial planning. Comparative case studies of European City-Regions. Londen: Spon Press.
- Vries, J. de & B. Wissink (2005) De regio. In: S&RO (86)2, pp. 6-9.