

Toekomstvisie op het Nederlandse Middenbestuur: Mondialisering en Regionalisering

Dr. Nol Reverda, lector Europese Sociale Studies aan Hogeschool Zuyd

Inleiding

Toen in juni 1919 een boer uit het Roemeense Tesco 's morgens de Tisza rivier overstak om zijn land te bewerken, kon hij voor het nuttigen van zijn lunch niet meer terug naar huis: hij bevond zich vanaf twaalf uur die dag in de Sovjet Unie; de brug, die de beide delen van de stad met elkaar verbond, was opgeblazen en de rivier was grensrivier geworden. Tweede voorbeeld. Welke Hongaar kon op 4 juni 1920 bevroeden, dat hij op basis van het Verdrag van Trianon vanaf die dag om het even in Oostenrijk, Slovenië, Slowakije, Servië, Kroatië, Oekraïne of Roemenie kon wonen? Een situatie, die tot op de dag van vandaag bestaat. Derde voorbeeld. Van de Catalaanse regeringsgebouwen in Barcelona - de Generalitat - wapperen provocatief twee vlaggen: de Spaanse en de Catalaanse. Dezelfde situatie vinden we terug in Baskenland en Galicië: naast de Spaanse wappert de vlag van de eigen autonome gemeenschap. Hier is sprake van één staat – de Spaanse – en verschillende naties, of beter: verschillende regio's. Laatste voorbeeld. In het Belgische grensstadje Maaseik reiken twee handen elkaar symbolisch de hand: die van Belgisch Limburg en die van Nederlands Limburg. We zien hier één regio, verdeeld over twee staten, omdat Nederland na de onafhankelijkheid van België in 1830 een corridor nodig had om zijn vestingstad Maastricht te bereiken.

Wat willen deze voorbeelden nu zeggen? In ieder geval, dat de verhouding tussen staatkundige grenzen enerzijds en culturele grenzen anderzijds allesbehalve een vanzelfsprekende is. Het probleem van de Hongaren is al genoemd - dat van onder andere de Duitsers, de Catalanen en de Kosovaren kan er nog aan toegevoegd worden. Het zijn voorbeelden, waaruit duidelijk blijkt dat de eenheid van staat en cultuur, veelal gebaseerd op het 19^{de} eeuwse nationalisme en verwoord in het begrip natiestaat, aan het afbrokkelen en eroderen is. De opkomst van regionale identiteiten, waarbij overigens sprake is van een veel breder spectrum aan mogelijkheden dan de culturele factor alleen, is op die eroderende nationale staat een van de antwoorden. Europa kent 47 landen, waarvan er 25 georganiseerd zijn in de Europese Unie. Die 25 landen representeren 450 miljoen mensen uit minimaal 76 culturen en 254 EU regio's (European Commission, 2004). Het is dan ook niet verwonderlijk dat de op de natiestaat gebaseerde vertegenwoordiging van de 25 lidstaten in Brussel tot de nodige scepsis, kritiek en gevoelens van ongenoegen aanleiding geeft: namens wie spreekt men in Brussel en welke belangen worden daar gerepresenteerd? Wat breder geformuleerd: is de nationale verzorgingstaat – zoals ik de moderne Europese natiestaten van nu gemakshalve noem – nog wel het voertuig bij uitstek om vraagstukken van politieke, economische en sociaal-culturele aard het hoofd te kunnen bieden?

Intermezzo: een korte geschiedenis van de staat

De moderne staat is een relatief nieuw en modern verschijnsel in de geschiedenis van politieke systemen en structuren: hij ontstaat in de tweede helft van de 17^{de} en de eerste helft van de 18^{de} eeuw in Europa (Crevelt, 1999). Daarvóór bestonden keizerrijken, koninkrijken, graafschappen, en zelfs stadstaten, met keizers, koningen, graven en hertogen op de stoel van de politieke macht. Ook zij waren afhankelijk van hun onderdanen om hun oorlogen te financieren en de soms excessieve kosten van het hof te betalen. Hoe duurder daarbij de hofhouding en het oorlogvoeren werd, hoe meer koningen en keizers moesten samenwerken met gewone burgers:

zonder de constructieve steun van hen konden zij nooit de (hoge) belastingen heffen, die zij nodig hadden om hun uitgaven te financieren. Natuurlijk geldt hetzelfde voor de aan de politieke macht verbonden militaire macht (Hall, 1994). Maar in deze Middeleeuwse, rurale en voorindustriële tijd kunnen we nog niet spreken van een moderne staat, zoals we die heden ten dage kennen.

Deze ontwikkelde wel zich vanaf de tweede helft van de 17^{de} en begin 18^{de} eeuw, waarbij er allereerst sprake is van het ontstaan van staats*centralisme*. De voornaamste functie van de staat bestond erin dit verband uit zijn burgers en zijn territorium te beschermen ten opzichte van interne en externe bedreigingen. De staat monopoliseerde daartoe het gebruik en de uitoefening van dwang en geweld, en achtte dit monopolie legitiem. Voor Max Weber was dit laatste, de legitimiteit van het machtsmonopolie, van essentieel belang voor het functioneren van een staat. Hij spreekt dan ook over de centralistische staat als een institutie, die met succes het monopolie op het legitieme gebruik van macht en fysieke dwang claimt binnen een helder omschreven territorium (Weber, 1988). Om dat monopolie te kunnen realiseren, moet de staat een gezonde legitimatiebasis hebben – een mandaat zeggezegd hebben gekregen van de samenleving. Maar ook moet de staat daartoe geëigende bestuurlijke organen ontwikkelen, waaronder met name militaire (leger en politie) en fiscale. Die daarvoor bestemde overheidsorganen worden op hun beurt weer gefinancierd door belastingen. Als tegenprestatie voor dat heffen van belastingen, garandeert de staat de veiligheid en bescherming van de zich binnen zijn territorium bevindende burgers (Smith, 1992).

In de 19^{de} eeuw ontwikkelde de centralistische staat zich tot een *natiestaat* (Bendix, 1996). Industrialisering en urbanisering hadden het dagelijkse leven zo complex en gecompliceerd gemaakt, dat de 'oude' op standen en gilden gebaseerde politieke en maatschappelijke structuren niet langer een antwoord waren op de vragen van de 'nieuwe' tijd, en de behoefte aan nieuwe vormen van regulering en regelgeving, maar ook aan nieuwe vormen van identificatie, was geboren. Het was een uitgelezen kans voor een institutie – de staat – om hierin te voorzien, omdat hij historisch toch al een uitgebreide ervaring en expertise had opgebouwd in de rationalisering van zijn eigen functioneren: de zorg voor veiligheid en bescherming van de burger en de verdediging van de soevereiniteit van het eigen territorium. In dit verband kunnen we dan ook spreken van een zekere 'Wahlverwandschaft': door modernisering heeft het feodalisme afgedaan en krijgt de burgermaatschappij behoefte aan nieuwe vormen van regulering en identiteit, en de staat vult vervolgens de leemten, die ontstaan zijn door het niet langer adequaat functioneren van de instellingen van de traditionele, feodale burgermaatschappij.

Uit die 'Wahlverwandschaft' ontstaat de 19^{de} eeuwse natiestaat: het samenvallen van staat en burgermaatschappij. Het begrip natiestaat is in dit verband weinig anders dan een samenvoeging en combinatie van de kernfuncties van de burgermaatschappij en staat: het voorzien in sociaal-culturele identiteit (natie) enerzijds en politieke regulering (staat) anderzijds. Centraal daarbij staat, dat de uitoefening van politieke macht binnen een bepaald gebied vanaf nu zijn legitimatie vindt in het nationalisme, zichtbaar in de accentuering van het belang van een gedeelde cultuur, taal, godsdienst en geschiedenis. Regionale culturele verschillen verdwijnen of worden onderdrukt en de ontwikkeling van een homogene, collectieve identiteit staat voorop: één staat, één natie.

Uit deze natiestaat ontstaat in de 20^{ste} eeuw - met name na de Tweede Wereldoorlog en voornamelijk in Westeuropa - de *verzorgingsstaat* (Esping-Anderson, 1993). De staat beperkt zich als verzorgingsstaat niet langer tot de bescherming van het eigen burgers en territorium en de legitimering daarvan door het ontwikkelde collectieve geheugen en identiteit, maar rekent nu

ook activiteiten op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg, welzijn en economie tot zijn verantwoordelijkheid; de staat als *primus inter pares*. Het is via de 20^{ste} eeuwse verzorgingsstaat, dat de staat actief wordt op terreinen, die lang gevrijwaard waren van overheidsbemoeienis: de economie wordt gereguleerd en naast de zorg voor de sociaal zwakkeren worden ook onderwijs, kunst, cultuur en zelfs sport tot primaire overheidstaken gerekend.

Alles overziend, kunnen we dus concluderen dat de staat zich in de afgelopen drie eeuwen heeft ontwikkeld van een centralistische staat naar een natiestaat tot een verzorgingsstaat. Daarbij gedraagt hij zich als slokop: centraal is hij bijna alle belangrijke domeinen van de samenleving, te weten politiek, economie en burgermaatschappij, gaan reguleren en controleren.

De nationale verzorgingsstaat, Europa en de regio

Wat de nationale staat groot en sterk maakte de afgelopen eeuwen – het bieden van veiligheid, bescherming, nationale culturele eenheid en identiteit, gezag over economie en verantwoordelijkheid voor zorg, educatie en cultuur – is vooral onder invloed van mondialisering haar zwakte en probleemgebied geworden. Markt en economie mondialiseren en multinationals denken en handelen dientengevolge internationaal. Het geld- en goederenverkeer trekt zich weinig meer aan van nationale grenzen, zeker in een op informatietechnologie gebaseerde kennis- en diensteneconomie. Besluitvorming op economisch en politiek gebied vindt in toenemende mate plaats in internationale verbanden: de Europese Unie, de Verenigde Naties, de Wereldbank, het Internationaal Monetair Fonds, om er slechts enkele te noemen. Milieuproblematiek kan niet langer gezien worden als een binnenlands probleem, waarvoor de eigen natiestaat de oplossingen kan en moet aandragen. Integendeel, slechts bij de gratie van internationale samenwerking en het maken van bindende afspraken is er wellicht iets aan dit probleem te doen. Oorlogen zijn al snel een haard van internationale conflicten en het zijn dan ook in de regel niet langer de nationale, maar de internationale organen die besluiten tot het al of niet inzetten en gebruiken van militair geweld. De nucleaire bewapening, de internationalisering van de misdaad en het opkomende terrorisme leiden er tenslotte toe dat de nationale verzorgingsstaat zijn ingezetenen niet langer de bescherming kan bieden, die hij historisch en traditioneel in dit verband bood. Met name hierdoor boet de nationale verzorgingsstaat ernstig in op een van de fundamenteelste pijlers van zijn bestaan: het bieden van veiligheid aan zijn ingezetenen (Reverda, 2004).

De hierboven kort geschetste ontwikkeling betekent, dat de nationale verzorgingsstaat toe is aan een fundamentele herpositionering op het gebied van politiek, economie en samenleving; dit zowel ten opzichte van het Europese niveau als ten opzichte van het regionale niveau.

Zonder daarover al te zeer in detail te treden, zal ik allereerst heel kort en met voorbijgaan aan de nodige nuance mijn gedachten over Europa uiteenzetten. Hoewel inmiddels meer dan 50% van de besluiten in Brussel genomen wordt, handelen de lidstaten van de Europese Unie helaas nog niet conform deze realiteit. Integendeel, hun acties veronderstellen nog steeds nationale autonome soevereiniteit en zij vertonen in die zin dan ook typisch een gedrag, dat – zoals de klassiek socioloog Karl Mannheim dat noemde – nationaal-ideologisch van karakter is: het rigide verdedigen van bestaande belangen en verhoudingen in een inmiddels veranderde omgeving (Mannheim, 1995).ⁱ Zo ontstaat er een gecompliceerde en in zekere zin zelfs gevaarlijke situatie, omdat daarmee de verdere ontwikkeling en versteviging van Europese instituties, van essentieel belang en eigenlijk de enige weg om de internationale dimensie van mondialisering het hoofd te kunnen bieden, geblokkeerd dreigt te worden. Europa zou er baat

bij hebben als het inderdaad als een supranationale politieke macht zou kunnen opereren, op federale leest geschoeid, met eigen Europese politieke partijen, met een eigen Grondwet, een Europees Parlement en een Europese Eerste Kamer, en een uit dat parlement gekozen regering. Zo kan Europa meer worden dan een optelsom van de huidige 25 deelbelangen en kan de noodzakelijke transparantie in besluitvorming gerealiseerd worden. Ook kan er zo slagvaardiger opgetreden worden inzake milieu, veiligheid, economie, geopolitiek evenwicht en externe representatie. Een Europa kortom, dat in staat gesteld wordt effectief op te treden op die gebieden, waar de nationale overheden van de respectievelijke lidstaten steeds vaker tegen hun eigen grenzen aanlopen. Of, zoals Zygmunt Bauman dit in een recent artikel uitdrukte: "Het herenigen van macht en politiek in de schoot van de natiestaat zal waarschijnlijk het antwoord op de uitdaging van mondialisering vormen. De minst belovende van de mogelijke oplossingen. De grootste problemen van een...gemondialiseerde planeet zijn mondiaal, en omdat zij mondiaal zijn, is er geen lokale oplossing mogelijk." (Bauman, 2005). Het zou daarbij een prachtig experiment zijn om het Europese Parlement op basis van het zogenaamde territorialiteitsbeginsel – een soort Europees districtenstelsel – samen te stellen en dus uit vertegenwoordigers van de 254 regio's in Europa. Een a twee vertegenwoordigers per regio levert een redelijk overzichtelijk parlement van 250 tot 500 leden op met een rijke potentie aan allerlei nieuwe allianties en op regionale leest geschoeide coalities. Het politiek organiseren van het regionale economische en sociale kapitaal zou hierbij een verfrissende werking hebben op de heersende en bestaande ideologische stromingen en verhoudingen in Europa. Hierdoor zou gebruik gemaakt worden van een van de sterkste kanten van de regio: het vermogen om in economische en in sociaal-culturele zin de regionale samenleving te construeren, te vitaliseren en in min of meer hechte verbanden te institutionaliseren. Op deze manier Europa zou aanmerkelijk dichterbij de burger komen te staan.

Regio's hebben een politieke, economische en sociaal-culturele dimensie

Net als de Europese factor begint ook de regionale factor op economisch, politiek en sociaal-cultureel terrein een steeds grotere rol te spelen. Nationale cijfers en statistieken over demografie, *economische* ontwikkeling, arbeid en werkloosheid, onderwijsparticipatie enz. zijn veel te grofmazig om economisch beleid te formuleren en dit effectief te implementeren. Neem de Italiaanse werkloosheid als voorbeeld: met een gemiddelde werkloosheid van 9 % bedraagt deze in feite in Alto Adige nog geen 4%, op Sardinië en in Zuid Italië echter beslaat zij 16% (Europese Commissie, 2004). Een 'Italiaanse' aanpak van het werkloosheidsprobleem zou tot weinig meer dan tot abstracties leiden en slechts een gedifferentieerde, op de regionale context gebaseerde aanpak zou tot resultaat kunnen leiden. Dezelfde redenering geldt voor andere economische variabelen als BBP, infrastructuur, enz. En dezelfde redenering geldt natuurlijk ook voor andere landen: economische cijfers krijgen pas relevantie vanuit een regionaal perspectief. Raadpleeg in dit verband ook de voortgangsverslagen over groei, werkgelegenheid en cohesie van de Europese Commissie, waarin regio's een sleutelpositie innemen bij de ambitie van de EU om de doelstellingen van de Lissabon Strategie te realiseren (European Commission, 2005).

Ook in *politieke* zin begint de regionale factor in toenemende mate gewicht te krijgen. We kennen zowel sterke als zwakke regio's (Schobben, 2000). Sterk en zwak verwijzen in dit verband naar de relatieve macht van de regio ten opzichte van het nationale politieke centrum; hierbij is dus vooral de mate van centralisatie c.q. decentralisatie bepalend voor de rol van de regio in het politieke speelveld. Zo is in de 'gecentraliseerde eenheidsstaat' de regio weinig meer dan een gedecentraliseerde bestuurseenheid van de centrale overheid: zij voert taken uit, omdat die op regionaal niveau effectiever te realiseren zijn, maar ontbeert de eraan verbonden bevoegdheden. Er is dan sprake van 'functioneel regionalisme', een vorm, die we terugzien in

onder andere Zweden, Finland en gedeeltelijk ook in Nederland, het Verenigd Koninkrijk (met uitzondering van Schotland) en Portugal (met uitzondering van de Azoren en Madeira). Regio's krijgen iets meer autonomie in de 'gedecentraliseerde eenheidsstaat', waarin de centrale overheid de kaders stelt, maar de uitvoering grotendeels overlaat aan de regio's. Frankrijk is hier een voorbeeld van. 'Strong regionalism' treffen we vervolgens aan in Spanje en in toenemende mate in Italië: een 'geregionaliseerde eenheidsstaat' met verregaande bevoegdheden voor relatief autonome regio's. "Een zwarte dag voor Italië" kopte het NRC recentelijk nog bij de acceptatie van een grondwetswijziging, waardoor de autonomie van de onderscheiden regio's versterkt werd (NRC, 2005). De sterkste politieke positie hebben regio's tenslotte in de 'federale staat', waarbij regio's 'staatskwaliteiten bezitten'. Duitsland en Zwitserland zijn hier de voorbeelden van, maar ook Oostenrijk en België. Overigens is het natuurlijk niet zo, dat de positie van de regio slechts een afgeleide is van de staatsvorm van een land; veel staatsvormen, en met name de gedecentraliseerde, zijn ook ontstaan door de invloed van regionale c.q. regionalistische bewegingen, die in hun streven naar meer onafhankelijkheid de betreffende staatsvorm afdwongen. Zo hebben vooral Catalonië en Baskenland de huidige structuur van de Spaanse staat afgedwongen, en hetzelfde kan gezegd worden van de Vlaamse beweging in België en de Schotten in het Verenigd Koninkrijk (Reverda, 2004).

Op *sociaal-cultureel* gebied heeft de regionale factor de potentie om te fungeren als 'cement van de samenleving': terecht verwijst het Rapport Geelhoed heel expliciet naar dit bindend vermogen van de regionale schaal (IPO, 2002). Naar analogie van de politieke, economische en sociaal-culturele dimensie, die regio's kunnen hebben, onderscheid ik in dit verband drie modellen van regionale samenlevingsopbouw: de *etnoregio*, de *moderne regio* en de *civiele regio* (Reverda, 2004).

Etnoregio's worden gekenmerkt door de identificatie met het verleden, door een scherp onderscheid tussen 'wij' en 'zij', en door het streven om op basis van het eigen culturele erfgoed meer politieke autonomie te verkrijgen – uiteindelijk geen natie zonder staat. Geschiedenis, tradities, mythen, taal en dialect, vaak samengevat in het begrip 'eigen cultuur', zijn de ingrediënten voor de vorming van een regionale identiteit, waarvan het verleden de expliciete zingevende structuur wordt voor het denken, handelen en voelen van alledag. De Balkan is een duidelijk voorbeeld van een *etnoregionalistische* vorm van samenlevingsopbouw.

In de *moderne regio* is de werkelijkheid daarentegen een in de toekomst te realiseren project, en verleden en heden staan volledig in dienst van die nieuw te ontwerpen realiteit. Het is een zoektocht naar zin en betekenis, die in de toekomst geprojecteerd worden, en waarbij groei en verandering de maatstaf zijn voor het legitimeren van het dagelijks handelen. Geschiedenis en traditie hebben hierin hooguit een dienende, ideeënverschaffende functie, maar dienen niet als leidraad. Het is het type regionalisme, waarbij de werkelijkheid er is voor het individu, en fungeert als object voor de verdere zelfontplooiing en zelfrealisering van dat individu. Modern regionalisme is in zekere zin de werkelijkheid van een hoogmoderne "staccato cultuur", waarin de mythen van vooruitgang, vernieuwing en maakbaarheid ten volle tot bloei kunnen komen (Zijderveld, 1991). High Tech gebieden als Sophia Antipolis, maar ook het gebied rond Eindhoven zijn voorbeelden van dit type regio.

De *civiele regio* tenslotte wordt gekenmerkt door het scheppen van een publieke ruimte, waarin mensen elkaar kunnen ontmoeten, waarin zij geactiveerd worden om tot gezamenlijke initiatieven te komen en waarin deze initiatieven hun bestending in onder andere instituties vinden. Civiel regionalisme stimuleert en vitaliseert de ontwikkeling van feitelijke interactieprocessen en meervoudige identiteiten: interacteren heeft betekenis uit zichzelf en de

vorming van netwerken is een doel op zich. Catalonië is een voorbeeld van een op civiliteit opgebouwde samenleving.

Een sterkte-zwakte analyse van voornoemde drie scenario's levert het volgende beeld op. De sterke kant van de etnoregio ligt vooral in het benadrukken van het belang van taal, traditie en cultureel erfgoed. Zwak zijn etnoregio's echter door hun neiging tot uitsluiten, afgrenzen, sociale controle, homogenisering en moeilijke omgang met verandering. Moderne regio's zijn sterk in hun economische dynamiek, het ondernemerschap en het tot zijn recht laten komen van individuele talenten, maar zwak in hun vermogen om maatschappelijke verantwoordelijkheid en solidariteit te genereren. Civiele regio's tenslotte koesteren een open publieke ruimte, waarin tolerantie, diversiteit, heterogeniteit en wederzijds respect goed gedijen, maar waarin men het minder nauw neemt met de formalisering van verhoudingen en de effectiviteit van het economisch handelen. Beleidsmatig echter zijn regio's op alle drie de scenario's aan te sturen; elders ben ik daar uitvoerig op ingegaan (Reverda, 2004).

Grootte van de regio

Hoewel de bovengeschetste ontwikkeling van de regionale factor op economisch, politiek en sociaal-cultureel terrein overal in Europa gaande is behalve in Nederland, heeft men mij toch gevraagd een pleidooi te houden voor de indeling van Nederland in vier gewesten: noord, zuid, west en oost. Dat is geen eenvoudige en in zekere zin zelfs een hachelijke zaak, omdat het onmogelijk is om zogenaamde 'objectieve' en 'altijd geldende' criteria te ontwikkelen voor regionale indeling: regionalisering is altijd een contextgebonden activiteit geweest. Neem Zwitserland, een volledig gedecentraliseerd land met een directe democratie, georganiseerd in 24 min of meer autonome kantons, alle gerechtigd tot het heffen van belastingen. Het land is zo gedecentraliseerd, dat men zelfs de naam van het staatshoofd of de politieke leider niet weet te noemen. Redelijk bewaard gebleven dus, die historisch verankerde autonomie van de kantons, maar ieder wel piepklein met een gemiddelde bevolking van 200.000.

Een ander voorbeeld is België: gefederaliseerd volgens het 'taal'-principe. Naast de federale regering en de taalneutrale Brusselse deelregering, kent België drie regionale overheden: die van de Vlaamse, die van de Franse en die van de Duitse taalgemeenschap. Een consistent ordeningsprincipe, met in de praktijk compleet scheve verhoudingen tot gevolg: waar de Vlaamse deelregering ongeveer 6 miljoen mensen representeert, gaat het bij de Duitse deelregering om niet meer dan 70.000 inwoners. Hoewel juridisch en openbaar bestuurlijk van gelijk niveau, zal het duidelijk zijn dat de feitelijke politieke, economische en maatschappelijke macht en invloed in beide gevallen aanmerkelijk verschilt.

Met deze voorbeelden heb ik al twee criteria voor het regionaliseren van een nationale verzorgingstaat genoemd: de geschiedenis – Zwitserland – en de taal – België. Maar er zijn meer criteria. Zo kan cultuur een indelingscriterium zijn – Spanje –, maar kunnen ook functionele en zuiver administratieve kaders tot regio-indeling aanleiding zijn, zoals dat bijvoorbeeld in Frankrijk en bij de NUTS-indeling van de EU (Nomenclature of Units for Territorial Statistics) het geval is. Ook religie kan aanleiding zijn tot regionale scheidslijnen: te denken valt aan Noord-Ierland en Libanon. Kortom, *geschiedenis, taal, cultuur, religie en statistiek* kunnen alle dienen als insteek voor regionale indeling, en geen heeft het primaat over de ander. Er echter van uit gaande, dat we bij de ontwikkeling van regio's impliciet denken aan een grotere autonomie ten aanzien van het bestaande politieke machtscentrum, en kijkend naar wat op dit terrein in Duitsland, Italië, Spanje en België gerealiseerd is, dan lijken mij de volgende criteria van essentieel belang om te weten, of een Nederlandse regio toekomst heeft.

- de regio heeft de bevoegdheid tot het *heffen van belasting* om zelf zijn primaire taken te kunnen financieren - dit betekent dat de belastingdruk per regio kan verschillen;
- er moeten *eigen politieke instellingen en partijen* zijn, die de regio politieke kleur geven - dit betekent dat regionale vraagstukken nadrukkelijk ook politieke discussie nodig hebben;
- de regio voert een *eigen onderwijsbeleid* op basis van de beschikbaarheid van een uitgebreid onderwijssysteem, waarin het hele palet aan scholing aangeboden wordt: van openbaar tot bijzonder, van gewoon tot speciaal, van basis tot hoger onderwijs - dit betekent geen regio zonder een eigen brede universiteit en hogeschool;
- de regio is primair verantwoordelijk, en beschikt ook over de daartoe behorende middelen, inzake *openbare veiligheid en orde* - de noodzaak dus van geregionaliseerde politie;
- de regio heeft een eigen *infrastructuur op het gebied van de media*: kranten, radio, televisie en overige media;
- de regio voert een eigen *kunst- en cultuurbeleid* en heeft derhalve een eigen verantwoordelijkheid in het culturele aanbod met zowel een kleine als een grote 'c' - dit betekent onder andere dat een regio zich een goed geoutilleerd museum moet kunnen permitteren, alsook een symfonieorkest;
- de regio is aanspreekbaar voor het stelsel van *sociale zekerheid en zorg* en heft daartoe de noodzakelijke premies - welzijn en zorg zijn dus een regionale verantwoordelijkheid;
- de regio is verantwoordelijk voor de *logistieke en economische infrastructuur* van zijn gebied en bedenkt en voert infrastructurele projecten uit.

Om aan voornoemde criteria te kunnen voldoen, wordt een zeker 'volume' van een regio verondersteld; een volume, waarvoor de huidige provincies wellicht in schaal te klein zijn. Wel lijken mij deze criteria toereikend om een herindeling van Nederland in een noordelijke, oostelijke, zuidelijke en westelijke regio met vergaande bevoegdheden te rechtvaardigen. Maar moet Nederland eigenlijk wel bestuurlijk worden vernieuwd? Ik kom tot een conclusie

Conclusie: noodzaak van bestuurlijke vernieuwing

Bestuurlijke vernieuwing is tegenwoordig niet alleen in en modieus, maar ondanks dat naar alle waarschijnlijkheid ook noodzakelijk: de ontpolitisering van de burger en de afstand tussen politiek en openbaar bestuur enerzijds en de burger anderzijds neemt toe. Opvallend bij alle ideeën om beide dichterbij elkaar te brengen is echter het ontbreken van creativiteit en innovatief denken. Het is als met de opdracht van de negen punten op het vierkant: verbind ze aan elkaar met behulp van vier lijnen. Velen blijven zwoegen binnen de kaders van het gegeven vierkant, en komen er dus nooit uit. Zo ook ten aanzien van bestuurlijke vernieuwing: binnen het bestaande systeem en de bestaande politieke verhoudingen komt men aan met dualisme, met gekozen premiers en burgermeesters, met referenda, en met weblogs van individuele politici vol zelfkritiek en kritiek op 'Den Haag'. Maar de werkelijke bezinning op openbaarbestuurlijke verhoudingen en de herverdeling van politieke macht is hierbij helaas slechts zelden aan de orde: men blijft hangen in het vierkant en komt er niet toe er uit te stappen en van buitenaf eens tegen het vraagstuk aan te kijken.

Dat heeft de commissie Geelhoed wel gedaan. In het heldere rapport wordt het huis van Torbecke vooral op zijn middenbestuurlijke potenties geanalyseerd. Referenda en gekozen burgermeesters worden daar niet in genoemd - wel het versterken van de regio op politiek, economisch en sociaal-cultureel gebied (IPO, 2002). Regio's moeten mijns inziens dan ook het voortouw nemen bij regionale economische ontwikkeling - de provincie Noord-Brabant is in dit verband een goed voorbeeld. Ook het cultuurbeleid, waarvan de uitgaven zich voor 75% concentreren in de Randstad, zou veel meer in handen moeten komen van de regio's om het

aldaar aanwezige culturele en sociale kapitaal veel beter te benutten. Instellingen voor hoger onderwijs, waarbij het maaiveld en de gelijkvormigheid teveel de norm hebben bepaald, zouden zich van elkaar kunnen onderscheiden, niet door 'duur' of 'goedkoop' te zijn, maar door de ontwikkeling van hun onderwijs en onderzoek regionaal te verankeren. Groningen en Limburg weten veel over industriële bronnen (gas en kolen), en Rotterdam over logistiek: waarom zou dat in de profielen van de respectievelijke instellingen van hoger onderwijs niet tot uitdrukking kunnen komen? Waarom zouden de Friezen zich gebonden voelen aan het uitzettingsbeleid van minister Verdonk, als de structuur van hun (regionale) samenleving onvergelijkbaar is met de samenlevingsstructuur, waar de minister haar beleid op baseert, te weten de Randstad? En waarom zouden grensregio's hun contacten over de grens heen niet zelfstandig kunnen uitbouwen in Euregio's zonder bevoogding van de centrale overheid? Welke kansen liggen er wel niet als er zelfstandig allianties aangegaan mogen worden met andere regio's in Europa, zoals de 'Vier Motoren van Europa', te weten Lombardije, Catalonie, Beieren en Vlaanderen dat gedaan hebben? Al bij al voldoende argumenten om ook in Nederland in de nabije toekomst de armslag en actieradius van de regio's te versterken: het zou een erkenning zijn van het feit, dat gebieden van elkaar verschillen en dat die diversiteit sterk maakt, niet zwak. Bestuurlijke vernieuwing in de zin van het versterken van het regionale middenbestuur, en in het kielzog daarvan van de regionale economie en de regionale samenleving, is dan ook precies de kwaliteitsimpuls, die we nodig hebben en waar we al een tijd op zitten te wachten.

Literatuur:

- Bauman, Z. (2005) 'De open maatschappij en haar demonen'. In: *Sociologie*, jrg. 1, no. 3, pp. 259-270. Meppel, Boom.
- Bell, D. (1999) *The coming of post-industrial society*. New York, Basic Books.
- Bendix, R. (1996) *Nationbuilding and citizenship*. New Brunswick, Transaction Publishers.
- Boekema, F. (1996) *Lokaal economisch beleid*. Groningen, Geo Pers.
- Creveld, M. van (1999) *The rise and decline of the state*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Esping-Anderson, G. (1993) *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, Princeton university Press.
- Esteve, P. (2001) *The role of the regions as an intermediary between the citizen, member state and EU levels of government*. Brussels, committee of the Regions.
- European commission (2004) *The social situation in the European Union 2004*. Luxemburg, EU Publications.
- European Commission (2005) *Third progress report on cohesion: towards a new partnership for growth, jobs and cohesion*. Luxemburg, EU Publications.
- Guibernau, M. (1999) *Nations without states*. Cambridge, Polity Press.
- Giner, S. (1984) *The social construction of Catalonia*. Sheffield, University of Sheffield Press.
- Hall, J. (1994) *Coercion and consent*. Cambridge, Polity Press.
- NRC Handelsblad (17 november 2005) *Het is een zwarte dag voor Italie*
- IPO (2002) *Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21^{ste} eeuw*. Rijswijk, RS Drukkerij. Verslag ook bekend onder de naam Commissie Geelhoed.
- Keating, M. (1998) *The new regionalism in Western Europe*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Mannheim, K. (1995) *Ideologie und Utopie*. Frankfurt, Klostermann Verlag.
- Putnam, R.D. (1993) *Making democracy work*. New Jersey, Princeton University Press
- Putnam, R.D. (2000) *Bowling alone*. New York, Simon and Schuster.
- Reverda, A. (2004) *Regionalisering en mondialisering*. Delft, Eburon.
- Schobben, R. (2000) *Politieke regio en Europese Unie*. Delft, Eburon.
- Telo, M. (2001) *European Union and new regionalism*. Aldershot, Ashgate Publishing Limited.

-
- Tomlinson, J. (1999) *Globalisation and culture*. Cambridge, Polity Press.
 - Weber, M. (1988) Politik als Beruf. In: *Gesammelte Politische Schriften*. Tuebingen, Mohr Verlag.
 - Zijderveld, A.C. (1991) *Staccatocultuur, flexibele maatschappij en verzorgende staat*. Utrecht, Lemma