

# De eigenheid van regio's in Europa – Een bijdrage tot het debat over regiovorming <sup>1</sup>

door Hendrik VOS

Doctor-assistent aan de Vakgroep Politieke Wetenschappen van de Universiteit Gent.

## I. Inleiding

Termen als 'regionale eigenheid', 'regionalisering' en andere afgeleiden van het woord 'regio' zijn de laatste tijd *in*. Een pleidooi voor bijvoorbeeld een 'Europa van de regio's' klinkt fris en heeft zelfs een zweem van een moderne progressiviteit over zich. Anderzijds wordt het begrip zo massaal gebruikt dat het wisselende inhouden en vooral bijbetekenissen kent. 'Regio' is een woord geworden met de intrinsieke kwaliteit om het ver te schoppen in het parlementaire debat en in opiniestukken in kranten, net omdat het vaag genoeg is om er iedereen om het even wat onder te doen verstaan. Het is een begrip dat liefst geen verdere inhoud behoeft, want dan dreigt het zijn retorische kracht te verliezen.

Maar er is meer aan de hand. De term 'regio' kent niet enkel een retorisch gebruik. Regio's bestaan namelijk ook echt, onder talloze vormen, met verschillende bevoegdheden, tegemoetkomend aan velerlei belangen en functies, als besluitvormer, als uitvoerder van beslissingen, als beneficiant van Europese steunmaatregelen. De 'regio' is in dit geval geen loos woord; hij bestaat ook werkelijk. Men realiseert zich doorgaans te weinig dat in een tijdspanne van nauwelijks dertig jaar tijd alom in Europa regionale parlementen, regeringen, zelfs hele administraties als paddestoelen uit de grond zijn geschoten, met reële competenties en jurisdicties, die duizenden mensen tewerkstellen en enorme budgetten beheren. Op nauwelijks drie decennia tijd is Europa er met de regio's een bestuursniveau rijker op geworden. De kans dat deze evolutie plots zou worden teruggedroefd of zou stilvallen, is omwille van meerdere redenen eerder gering <sup>2</sup>. Het is moeilijk om vandaag nog bagatelliserend over regio's te doen of om regionale identiteit met minzame sympathie te reduceren tot Schotse klederdracht en *jeu de boules* onder provençalse bomen. Regio's zijn invloedrijke politieke actoren geworden, gedeeltelijk ten nadele van de traditionele staten. Dit betreuren kan, toejuichen ook, maar ontkennen wordt moeilijk.

En nu is het uiteraard wél problematisch, als er geen precieze omschrijvingen bestaan, als er geen criteria worden vooropgesteld aan de hand waarvan regio's kunnen worden bepaald of aan de hand waarvan hun identiteit kan worden nagegaan. Zowel voor de politiek als voor de wetenschap die de politiek bestudeert, is het belangrijk om over een kader, een model te beschikken waarmee

<sup>1</sup> Dit artikel is een bewerking van enkele inzichten en onderzoeksgegevens die het onderwerp vormden van mijn doctoraalproefschrift: VOS, H., *Regio's in de Europese Unie – naar een model om hun identiteit te meten*. Gent, doctoraalscriptie, 1998a.

<sup>2</sup> Zie in dit verband onder meer VOS, H., De regio's in de Europese Unie van morgen. *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 1998b, nr. 11, pp. 775-781 en VOS, H., *Een bijdrage tot het debat over de toekomst van de regio's in Europa*. Gent, Vakgroep Politieke Wetenschappen (Democritos-reeks), 1999.

kan worden bepaald wat de werkelijke identiteit of eigenheid van een zekere regio uitmaakt.

## II. Regionale eigenheid (het objectieve aspect van de regionale identiteit)

De vraag wat regionale identiteit is, is moeilijk eenduidig te beantwoorden. Het is in elk geval iets anders dan de hardnekkige clichés, waarin Vlamingen noeste en hardwerkende types zijn, Nederlanders gierigaards en Schotten drankorgels.

Maar wat het dan wél is, is niet eenvoudig te bepalen. Gaat het louter om een gevoel van verbondenheid met een territorium en zijn bewoners? Of is de identiteit van een regio een verzameling objectieve kenmerken, die (ook als men daar absoluut geen besef van heeft) de eigenheid van dat gebied uitmaken? Of gaat het om een combinatie, namelijk objectieve elementen waar men zich tegelijk ook van bewust is (zoals de taal)?

Een regionaal identiteitsgevoel is alleszins sterk emotioneel geladen en objectieve kenmerken brengen niet altijd die emotionele geladenheid met zich mee (vb. een regio kan zich objectief kenmerken door een oververtegenwoordiging van een bepaalde leeftijdsgroep binnen de bevolking). De objectieve regio leeft dus niet noodzakelijk ook in de hoofden van de mensen.

Anderzijds bestaat een uitsluitend subjectief perspectief wellicht niet, of slechts in een zeer korte overgangsfase<sup>3</sup>. Meestal is er een 'grondstof' aanwezig<sup>4</sup> of wordt de (in oorsprong subjectieve) natie of regio meteen aanschouwelijk gemaakt, door het oprichten van bestuurlijke instellingen (regionaal parlement, administratie, ...), door het promoten van een eigen taal (via een gemeenschappelijk onderwijssysteem), het uitvinden van een gemeenschappelijke geschiedenis (met bijhorende symbolen), ...

Het individuele proces van identificatie heeft dus wel te maken met de waarneembare (objectieve) eigenheid van de regio, maar moet er toch van onderscheiden worden. Anderzijds is er wel een belangrijke verwevenheid. Indien de gehechtheid aan de regio massaal is, dan kan dit leiden tot een objectieve eigenheid (vb. mensen die lid worden van regiogebonden culturele verenigingen, de volkstaal die weer wordt gesproken of gepromoot wordt in het onderwijs, er wordt een eigen feestdag gevierd, met vlag en volkslied, er wordt op regionale of regionalistische partijen gestemd, ...: allemaal zaken die kunnen worden waargenomen (zelfs gemeten) en mee de objectieve eigenheid van de regio bepalen).

<sup>3</sup> Dit impliceert uiteraard niet dat naties of regio's niet kunnen worden 'uitgevonden' (een proces waarbij mensen gemotiveerd worden om zich te identificeren met een bepaald (en in zekere mate arbitrair) territorium). Cf. *infra*.

<sup>4</sup> In zijn standaardwerk over nationalisme, geeft Benedict Anderson aan dat naties in beginsel *imagined communities* zijn. Zie: ANDERSON, B., *Imagined communities - Reflections on the origin and spread of nationalism*. London / New York, Verso, 1991 (revised ed.; first published: 1983). Godfried van Benthem van den Bergh geeft waarschijnlijk terecht aan dat Anderson impliciet wel aanvaardt dat er een 'grondstof' is waarop dit gemeenschapsgevoelen gebaseerd is: "Anderson moet overigens wel uitgaan van iets dat er al was, dat door de verbeelding tot natie wordt gemaakt. Maar daar zwijgt hij over." (VAN BENTHEM VAN DEN BERGH, G., De kracht van een symbool. In: KOCH, K., SCHEFFER, P. (eds.), *Het nut van Nederland - Opstellen over soevereiniteit en identiteit*. Amsterdam, Uitgeverij Bert Bakker, 1996, p. 228).

Omgekeerd kan een objectieve eigenheid ook een gevoel van anders-zijn stimuleren (vb. een grote regionale welvaart), hetgeen aanleiding kan geven tot emotionele verbondenheid en massale identificatie met de regio.

Het politieke belang van de *subjectieve* component van de regionale identiteit is genoegzaam bekend: in de recente geschiedenis is het regionalisme een belangrijke, soms virulente, politieke kracht geweest, in Europa en elders. Een belangrijke motor achter dit regionalisme is ongetwijfeld de massale gehechtheid van mensen aan hun regio.

Maar ook gegevens over de *objectieve* component van de regionale identiteit (voortaan heb ik het over objectieve eigenheid) zijn politiek belangrijk: ze beïnvloeden het subjectieve aspect (door er de grondstof, de ankerpunten voor aan te reiken) en zijn van belang voor het uitstippelen van een beleid. Wie bijvoorbeeld met een bepaald doel voor ogen (wegwerken van economische achterstand, culturele ontwikkeling, sociale gelijkshakeling, ...) Europa wil indelen in regio's, moet voldoende geïnformeerd zijn over de kenmerken van de potentiële nieuwe regio's. Ook bij het uittekenen van een federaal systeem is dit soort informatie onontbeerlijk: wil men een adequate bevoegdheidsverdeling doorvoeren die aan een aantal desiderata beantwoordt (vb. de wil om een solidariteitsmechanisme in de vorm van sociale herverdeling te behouden), dan moet men grondig de kenmerken van de deelstaten kennen (vb. dat de ene deelstaat wordt gekenmerkt door een meer verouderde bevolking dan de andere). Een systematische analyse van de regionale eigenheid kan ook verhelderend zijn voor het bestuderen van grensconflicten.

Een bijkomend argument om aandacht te besteden aan de objectieve eigenheid van de regio, houdt verband met het volgende: als de identificatie met de regio (subjectief) afneemt (en uit de geschiedenis blijkt dat de behoefte tot massale identificatie met de regio volgens een zekere regelmaat opduikt en weer verdwijnt), dan wil dit niet zeggen dat de regio verdwijnt: de regio blijft bestaan, en waar dit bestaan zich geïnstitutionaliseerd heeft in het gebruik van een eigen taal, eigen instellingen, ... kan hij ook concreet worden waargenomen. De regio zelf is dus duurzamer dan de identificatie ermee of de loyaliteit ertegenover (wat uiteraard niet wil zeggen dat de regio niet kan verdwijnen).

Met andere woorden: aangezien regio's een prominente positie hebben verworven in Europa, is het ook belangrijk om ze te leren kennen. Het onderzoeken van de objectieve eigenheid ervan vergt een heel eigen benadering: er is hiervoor nood aan een model om systematisch tewerk te gaan aan de hand van een aantal welomschreven criteria.

### III. Een aanzet tot een methodologisch kader om regionale eigenheid te meten

Wil men de regionale eigenheid systematisch meten, moeten twee vragen worden opgelost: wanneer kan gesproken worden over eigenheid en welke criteria worden geacht deze eigenheid te bepalen?

Wat betreft de eerste vraag, moeten twee sleutelaspecten worden geïntroduceerd: interne homogeniteit en een verschil met de regio's rondom (de *out-group*). Het specifieke, de eigenheid van een regio zit in die elementen die de

hele regio deelt <sup>5</sup>, en die niet of niet in dezelfde mate worden teruggevonden in de buurregio's. De vraag die dus telkens opnieuw zal moeten gesteld worden, is wat de verschillende subregio's in een regio bindt én hen tegelijk doet verschillen van de buurregio's. Deze omschrijving sluit aan bij die van Johnston: "A region is an area of the earth's surface which is relatively homogeneous, and differs from its neighbours, on certain criteria." <sup>6</sup> In deze definitie blijven er twee 'vaagheden': wat wordt bedoeld met 'relatief' homogeen en over welke 'zekere' criteria gaat het? De eerste verwijst naar een 'drempelproblematiek' die verder ter sprake zal komen (hoe homogeen moet een regio zijn met betrekking tot een bepaald criterium vooraleer kan worden gesteld dat dit criterium de eigenheid van de regio bepaalt?). De tweede vaagheid komt meteen hieronder aan bod.

Welke criteria worden geacht om de regionale eigenheid te bepalen? Uit een schier eindeloze verzameling van criteria aan de hand waarvan regio's *zouden kunnen* omschreven worden, moet er een selectie worden gemaakt. Ik stel voor om er voor een eerste aanzet tot een model tien te selecteren. Deze keuze is gebaseerd op een literatuuronderzoek en omvat die criteria die in de relevante literatuur meest gebruikt worden om een regio te omschrijven. Verscheidene auteurs maakten in het verleden al syntheses hieromtrent. Zo selecteerde Beaufays in 1986 twaalf criteria "généralement utilisés pour identifier et définir une région" <sup>7</sup>. Mijn keuze zal dan ook vrij parallel lopen met de syntheses van onder meer Beaufays <sup>8</sup> en Mucchielli <sup>9</sup>. Opteren voor deze consensus, neemt niet weg dat elke selectie relatief arbitrair blijft. Dit betekent dat alternatieven mogelijk zijn.

Bovendien moet elk van deze criteria geoperationaliseerd worden, hetgeen wil zeggen dat er concrete indicatoren moeten worden aangeduid. Het selecteren van deze indicatoren gebeurde in functie van [1] hun relevantie en eventuele betrouwbaarheid (welke indicator wordt in de relevante literatuur doorgaans naar voren geschoven als operationalisering van een bepaald criterium?) en [2] de beschikbare vergelijkbare informatie (zijn er data voorhanden met betrekking tot de gekozen indicator?). Deze laatste overweging lijkt nogal pragmatisch, maar is toch ook essentieel: het is weinig zinvol een model te ontwerpen dat nooit kan worden toegepast omdat de data om het in te vullen, niet beschikbaar zijn <sup>10</sup>. Dit neemt niet weg dat de operationalisering die ik voorstel slechts een eerste suggestie is. Er kan aan worden gesleuteld en geschaafd, in de eerste plaats door wetenschappers uit andere disciplines.

Op welke manier de criteria echter worden geoperationaliseerd, steeds vormt het geheel een model, waarin een aantal gegevens over om het even welke regio kunnen worden ingevuld. Eenvoudig gezegd, komt het erop neer dat het model

5 Dit betekent niet dat elke inwoner deze kenmerken deelt. Vb.: als een regio gekenmerkt wordt door een grote welvaart, impliceert dit uiteraard niet dat er geen minder welvarende inwoners zijn.

6 JOHNSTON, R.J., Region. In: KUPER, A., KUPER, J. (eds.), *The social science encyclopedia* (2<sup>nd</sup> ed). London / New York, Routledge, 1996, p. 729.

7 BEAUFAYS, J., *Théorie du régionalisme*, Bruxelles, E.Story-Scientia, 1986, p. 28.

8 BEAUFAYS, J., *o.c.*, pp. 26-48.

9 MUCCHIELLI, A., *L'identité*. Paris, Presses Universitaires de France, 1986, pp. 11-14.

10 Het relatieve overwicht van economische indicatoren (cf. *infra*) kan op die manier worden verklaard. Indien ook niet-economisch getinte data meer systematisch worden verzameld en geïnventariseerd, zal dit uiteraard van invloed zijn op de selectie van indicatoren.

vervolgens aantoon met betrekking tot welke van de tien criteria de regio in kwestie wel of geen eigenheid vertoont. Hieronder volgt een overzicht van de tien criteria en hun operationalisering, waarbij telkens – conform de omschrijving van eigenheid – wordt gesuggereerd om twee zaken te evalueren: is de regio intern homogeen en verschilt hij van de buurregio's?

- Fysisch-geografisch: een regio beschikt over een fysisch-geografische eigenheid indien hij door natuurlijke grenzen (waterwegen, bergketens) 'afgesloten' is van de omliggende regio's en indien er een interne geografische coherentie is.
- Menselijk-geografisch: een regio beschikt over een menselijk-geografische eigenheid indien hij zich onderscheidt door zijn bevolkingsdichtheid of een specifieke sectoriële verdeling van de tewerkstelling. Dit wil zeggen [1] dat de bevolking homogeen verspreid is over het grondgebied en de bevolkingsdichtheid betekenisvol verschilt van die van de buurregio's óf [2] dat de tewerkstelling in landbouw, industrie en/of diensten in alle subregio's vrij constant is en bovendien beduidend verschilt van de sectoriële verdeling van de tewerkstelling in de buurregio's.
- Historisch: een regio beschikt *vandaag* over een historische eigenheid indien vandaag gebeurtenissen uit een gemeenschappelijk regionaal verleden worden herdacht, gevierd, in het collectief geheugen aanwezig zijn. Dit verleden kan reëel, vermeend of een combinatie van beide zijn. De meeste auteurs zijn het er vandaag over eens dat historische eigenheid in hoofdzaak een proces van constructie is <sup>11</sup>. Hoewel de *fettelijke* basis van een historische eigenheid vaak dubbelzinnig, troebel of zelfs onbestaande is, beschikken vele regio's vandaag wél over een besef van historische eigenheid. De vraag is vervolgens hoe de beleving van dit verleden zich institutionaliseert en dus objectief meetbaar wordt. Mythes en symbolen spelen hier een belangrijke rol. Drie indicatoren worden naar voor geschoven: een regionale feestdag, vlag en hymne <sup>12</sup>.
- Economisch: hoewel een eigenheid op economisch vlak zich op vele vlakken kan uiten (specifieke organisatie van het productieproces, oriëntatie naar bepaalde sectoren, ...), worden voor deze versie van het model slechts twee indicatoren geselecteerd: de welvaart (beperkt tot BBP per inwoner) en de economische evolutie (de evolutie van dit BBP per inwoner). Een regio beschikt over een economische eigenheid indien hij zich door zijn welvaart of de evolutie hierin onderscheidt van zijn buurregio's, terwijl de welvaart intern homogeen verspreid is over de subregio's of de subregio's gelijk evolueren.
- Politiek: een regio beschikt over een politieke eigenheid indien de regio wordt gekenmerkt door een bepaald politiek project. Dit project wordt beschouwd als typisch voor de regio, indien het in hoofdzaak gedragen wordt door bete-

11 Het meest duidelijk is dit tot uiting gekomen in HOBBSAWM, E.J., RANGER, T. (eds.), *The invention of tradition*. Cambridge, Cambridge University Press, 1983. Een voorbeeld: hoewel Limburg zeer lang tot het prinsbisdom Luik behoorde, is Limburg in de collectieve herinnering 'Vlaams', en viert het vandaag mee de Vlaamse feestdagen, zoals de herdenking van de Guldensporenslag.

12 Cf. WILTERDINK, N., Het vraagstuk Nederland. In: KOCH, K., SCHEFFER, P. (eds.), o.c., p. 210; MORELLI, A., Het ontstaan van "patriottische" symbolen in België, in de gewesten en de gemeenschappen. In: MORELLI, A. (red.), *De grote mythen uit de geschiedenis van België, Vlaanderen, Wallonië*. Berchem, EPO, 1996, p. 177.

kenisvolle regionale partijen <sup>13</sup> of indien een zekere ideologische stroming (socialistisch, christen-democratisch) in gelijke mate over het hele grondgebied van de regio verspreid is, maar de sterkte ervan grondig verschilt van die in de buurregio's.

- Bestuurlijk: een regio beschikt over een bestuurlijke eigenheid indien hij beschikt over eigen instellingen met vrij omvangrijke bevoegdheden en dus gekenmerkt wordt door een belangrijke mate van bestuurlijke autonomie.
- Demografisch: een regio kan ook gekenmerkt worden door een specifieke bevolkingssamenstelling. De indicatoren die werden weerhouden, hebben te maken met groei, leeftijdsstructuur en activiteitsgraad. Een regio beschikt over een demografische eigenheid indien hij zich van de buurregio's onderscheidt door zijn demografische groei, leeftijdsstructuur (aandeel jongeren of ouderen) of activiteitsgraad, terwijl hij intern op dit vlak homogeen is.
- Linguïstisch: een regio kan op grond van het taalcriterium worden onderscheiden indien hij taalhomogeen is (dit wil zeggen: in geen enkele subregio wordt een andere taal volwaardig gebruikt door een voldoende grote groep) en indien de regiotaal niet volwaardig wordt gebruikt door een voldoende grote groep in een buurregio.
- Religieus: een regio beschikt over een religieuze eigenheid indien zijn inwoners zich sterk verbonden tonen met één godsdienstige strekking, terwijl de inwoners van aangrenzende regio's aanhangers zijn van een andere strekking (of geen godsdienst).
- Sociologisch: een regio kan ook bepaald worden als de territoriale basis van het 'sociale middenveld', namelijk indien dit middenveld (dat traditioneel instaat voor de integratie van mensen in de samenleving) zich organiseert binnen de grenzen van de regio. Voor de sociaal-economische, de culturele en de zogenaamde nieuwe sociale bewegingen werd telkens één groep van verenigingen geselecteerd: een regio beschikt over een sociologische eigenheid indien op het hele grondgebied dezelfde vakbonden, cultuurverenigingen en milieubewegingen actief zijn, terwijl deze verenigingen niet actief zijn in de buurregio's.

Samengevat gaat het om volgende criteria (telkens met een bondige aanduiding van de indicatoren):

1. Fysisch geografisch: natuurlijke grenzen
2. Menselijk geografisch: bevolkingsdichtheid of sectoriële verdeling van de tewerkstelling (landbouw-industrie-diensten)
3. Historisch: vlag, volkslied en feestdag
4. Economisch: welvaart (beperkt tot het BBP/inw) of economische evolutie (groei of afname BBP/inw)
5. Politiek: betekenisvolle regionale partij of ideologisch project
6. Bestuurlijk: grote mate van bestuurlijke autonomie
7. Demografisch: demografische groei, leeftijdsstructuur of activiteitsgraad
8. Linguïstisch: taalgebruik
9. Religieus: godsdienst
10. Sociologisch: regionaal 'middenveld' (vakbonden, culturele bewegingen, milieubewegingen)

<sup>13</sup> Het gaat hier niet noodzakelijk om regionalistische partijen, maar wel om politieke partijen die slechts in de regio opkomen en waarvan de aanhang min of meer homogeen over deze regio verspreid is.

#### IV. Een eerste toepassing van dit model: de NUTS-regio's

Voor een eerste toepassing van het model, onderzoek ik de objectieve eigenheid van de 77 Europese NUTS1-regio's<sup>14</sup>. Regio's op dit NUTS1-niveau zijn onder meer de 3 Belgische gewesten, de 16 Duitse *Länder*, 11 Britse *standard regions*, ... maar ook enkele staten, zoals Luxemburg, Ierland, Denemarken, ... Conform de eerder vermelde logica, beschikt een regio over een eigenheid met betrekking tot een bepaald criterium, indien de regio met betrekking tot dit criterium verschilt van de regio's rondom (dus zal elke regio voor elk criterium vergeleken worden met zijn buurregio's) én intern coherent of homogeen is. Dit impliceert dat binnen elke regio de subregio's met elkaar worden vergeleken. In deze eerste toepassing beschouw ik de 206 regio's op NUTS2-niveau als subregio's. Het gaat dan onder meer om de 10 Belgische provincies, de 22 Franse *régions*, de 38 Duitse *Regierungsbezirke*, ...<sup>15</sup>

Met het hierboven beschreven model kan worden nagegaan welke NUTS1-regio's met betrekking tot welke criteria over een objectieve eigenheid beschikken, met andere woorden: hoe deze regio's objectief kunnen worden omschreven. Er blijft zich echter een belangrijk methodologisch probleem stellen, dat ik aan de hand van enkele voorbeelden zal toelichten: hoeveel moet het BBP per inwoner tussen een regio en zijn buurregio's verschillen, alvorens kan worden gezegd dat de regio zich op het vlak van zijn welvaart onderscheidt van de buurregio's? En welke verschillen tussen de subregio's worden getolereerd, om toch nog te kunnen stellen dat de regio intern homogeen is? Hoeveel inwoners van een regio moeten volwaardig een andere taal gebruiken, alvorens de regio niet meer als taalhomogeen wordt bestempeld? Wat is overigens 'volwaardig gebruik'? Over hoeveel autonomie moet een regio beschikken om te kunnen worden bepaald aan de hand van het bestuurlijk criterium? ... Totale homogeniteit is, net als complete heterogeniteit, slechts een theoretisch extreem en in praktijk ondenkbaar. Samengevat komt de kwestie dus hierop neer: vanaf wanneer is een regio intern homogeen en hoe sterk moet de regio verschillen van de buurregio's alvorens van een objectieve eigenheid sprake kan zijn?

14 NUTS staat voor *Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*. Het gaat om een classificatie die door alle Europese instanties gebruikt wordt voor statistische doeleinden, maar ook voor de vormgeving van het communautair regionaal beleid. Het voordeel is dat er veel data bekend zijn met betrekking tot dit niveau. Er bestaan in totaal 5 NUTS-niveaus: elke lidstaat wordt onderverdeeld in territoriale eenheden die kleiner worden bij elke niveau-verhoging. De indeling is in hoofdzaak gebaseerd op bestaande onderverdelingen. Een volledig overzicht van de NUTS-classificatie kan worden teruggevonden in EUROSTAT, *Regio's - Nomenclatuur van territoriale eenheden voor de statistiek, NUTS*. Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 1995.

15 Er moet worden opgemerkt dat 29 NUTS1-regio's niet onderverdeeld zijn in NUTS2-regio's (vb. het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het Land Hamburg, Denemarken,...). Het gaat om gebieden die een zodanige interne samenhang vertonen dat ze al 'basisregio's' zijn (Eurostat, *o.c.*, p. 6), en waaruit geen delen kunnen worden verwijderd: welke regionale indeling van Europa ook wordt voorgesteld, steeds zullen deze gebieden *zelf* een regio vormen of *in hun geheel* deel uitmaken van een andere regio. De regio's waarbij het NUTS1-niveau samenvalt met het NUTS2-niveau zullen per definitie steeds 100% intern homogeen worden bevonden. Deze vaststelling impliceert uiteraard niet dat er binnen deze regio's geen verschillen meer voorkomen. Het betekent wel dat de regio niet meer kan worden opgesplitst in subregio's die onderling van elkaar kunnen verschillen. Deze opmerking is van belang bij de interpretatie van de onderzoeksresultaten (cf. *infra*).

Het invullen van deze 'drempels' kan alleen maar op basis van conventies gebruiken. Met betrekking tot sommige criteria en indicatoren is dit overigens een bijzonder precaire zaak: kan een gebied als taalhomogeen worden bestempeld indien minstens 95% van de inwoners eenzelfde taal gebruikt? Of volstaat 80%? In dat laatste geval zou Brussel misschien als een taalhomogeen gewest kunnen bestempeld worden, in het eerste geval waarschijnlijk niet. Het hanteren van drempels is dan ook een delicate oefening <sup>16</sup>.

Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen volledig kwantificeerbare criteria (menselijk-geografisch, politiek (gedeeltelijk, op basis van verkiezingsuitslagen), economisch, demografisch) <sup>17</sup> en criteria waarbij ook een kwalitatieve interpretatie komt kijken (wat is volwaardig taalgebruik? wanneer is de bestuurlijke autonomie voldoende groot? ...). Wat betreft de eerste categorie van criteria kunnen de drempelwaarden op een zodanige manier worden vastgelegd dat bijvoorbeeld steeds één derde van de regio's als intern homogeen wordt beschouwd en één derde als intern heterogeen, respectievelijk één derde van de regio's als sterk verschillend van de buurregio's en één derde als niet verschillend. Wat betreft de tweede categorie moet casus per casus een beoordeling worden gemaakt. Hieronder volgen enkele elementen die als richtinggevend werden beschouwd bij de eerste toepassing van het model:

- bij het fysisch-geografisch criterium: natuurlijke grenzen zijn zee-engtes, zeearen, bergketens die niet door belangrijke verkeersaders worden doorsneden;
- bij het politiek criterium: een betekenisvolle regionale partij haalt 50% van haar stemmen in eenzelfde regio haalt én vertegenwoordigt binnen die regio tenminste 10% van de kiezers;
- bij het bestuurlijk criterium: regio's die een deelstaat vormen in een federatie of zelf een onafhankelijke staat zijn, beschikken over een bestuurlijke eigenheid;
- bij het linguïstisch criterium: als 10% van de inwoners van een subregio een andere taal dan de dominante taal als eerste taal hanteert (d.w.z. dat deze taal gebruikt wordt in plaatselijke media, onderwijs of administratie), wordt een regio niet meer als taalhomogeen beschouwd.

Bij gebrek aan gestandaardiseerde of actuele gegevens (over heel Europa) met betrekking tot regionale volksliederen, feestdagen en vlaggen (historisch criterium), de territoriale basis van het verenigingsleven (sociologisch criterium) en godsdienstige strekkingen (religieus criterium) werden deze drie criteria niet systematisch in het onderzoek betrokken.

## V. Evaluatie en resultaten van de eerste toepassing

Indien data met betrekking tot de NUTS1-regio's verwerkt worden volgens de logica van het hoger beschreven model, kan worden bepaald welke regio's aan

<sup>16</sup> Zonder drempelwaarden blijft het model uiteraard ook bruikbaar, maar dan enkel als vergelijkend instrument: er kan worden nagegaan of de ene regio over een sterkere eigenheid beschikt dan de andere met betrekking tot een bepaalde indicator.

<sup>17</sup> De interne homogeniteit wordt hier onderzocht met behulp van statistische maten, zoals standaardafwijking en afwijkingen van de subregio's van het regiogemiddelde. Het verschil met de buurregio's wordt bepaald door de afwijking van het 'omgevingsgemiddelde' (het gemiddelde van de buurregio's) en de afwijking van de regio ten opzichte van elke buurregio afzonderlijk te berekenen. Om de analyse te vervolledigen worden ook standaardcores berekend.



de hand van welke criteria kunnen worden onderscheiden: aan welke criteria ontleen ze hun eigenheid. Dit is niet de plaats om in detail te vermelden waaruit de eigenheid van bijvoorbeeld Saarland, Südösterreich, Wales of Bassin Parisien bestaat<sup>18</sup>. Ik beperk mij tot enkele meer algemene vaststellingen.

Zo blijkt geen enkele van de 77 regio's een eigenheid te vertonen met betrekking tot zes of zeven van de zeven onderzochte criteria. Negen regio's worden door vijf criteria bepaald. Het gaat hier in hoofdzaak om stadsgewesten (Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Bremen) of kleine lidstaten die op NUTS1-niveau in hun geheel als regio worden beschouwd (Luxemburg, Denemarken, Ierland). Aangezien deze regio's niet zijn opgesplitst in subregio's op NUTS2-niveau worden ze overigens per definitie als intern homogeen beschouwd<sup>19</sup>. Gemiddeld wordt een regio door iets meer dan twee criteria bepaald. Vijftien van de 77 regio's worden door geen enkele van de zeven onderzochte criteria bepaald.

Vijf criteria bepalen elk ruim een derde tot de helft van de regio's: zo blijkt bijvoorbeeld 40% van de NUTS1-regio's gekenmerkt te worden door typische politieke voorkeuren, die in de hele regio aanwezig zijn, maar niet in de buur regio's. Omwille van de nogal arbitraire bepaling van de drempelwaarden (cf. *supra*) is het echter niet opportuun om de criteria in detail met elkaar te vergelijken. Twee criteria wijken echter sterk af, doordat ze opvallend weinig regio's bepalen, namelijk het fysisch-geografisch criterium en het linguïstisch criterium.

Dit laatste is een vreemde vaststelling, want net aan taal wordt in de literatuur veel aandacht besteed en nationalistisch of regionalistisch getinte retoriek staat bol van zinsneden als 'de taal is gans het volk'. Het aantal regio's dat volkomen overeenstemt met een taalgroep is echter zeer beperkt. Toch betekent dit niet dat de taal onbelangrijk is: hoewel de meeste regio's buurregio's hebben waar eenzelfde taal wordt gesproken, zijn ze intern wel taalhomogeen. Sterker nog: het lijkt erop dat met betrekking tot geen enkel ander criterium heterogeniteit in die mate als problematisch wordt ervaren als met betrekking tot het taalcriterium. Net in die regio's die taalheterogeen zijn, is het taalvraagstuk vaak de inzet van politiek gekrakeel (Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is een duidelijk voorbeeld). Dit kan erop wijzen dat taalheterogeniteit als hinderlijk wordt ondervonden voor het functioneren van een regio. Waar regiogrenzen worden uitgetekend zonder rekening te houden met taalgrenzen, resulteert dit vaak in conflicten en wrijvingen, hetgeen dan toch wijst op het belang van dit criterium (meer bepaald één aspect ervan, namelijk de interne homogeniteit)<sup>20</sup>.

Het fysisch-geografisch criterium blijkt ook belangrijk, hoewel er opnieuw slechts weinig regio's door worden bepaald: eilanden (Azoren, Madeira, Sicilië, Sardinië: minimum vier bepalende criteria) horen bij de regio's met de sterkste eigenheid met betrekking tot verschillende criteria. Indien echter fysisch-geografische barrières worden overschreden (waarbij onder meer eilanden worden ingedeeld bij andere regio's, vb. Corsica bij de Franse Méditerranée in de NUTS1-indeling) ontstaan regio's die heterogeen zijn met betrekking tot tal van criteria

18 Voor een gedetailleerd overzicht, verwijs ik naar de bijlagen bij mijn doctoraalproefschrift en naar een samenvatting hiervan (VOS, H., o.c., 1998a, pp. 370-379).

19 Cf. *supra* (noot 15).

20 Beaufays heeft het in dit verband over een "critère significatif": een criterium dat zodanig overheersend is, dat het ondenkbaar is om er géén rekening mee te houden. Hij heeft het bij wijze van voorbeeld overigens over het linguïstisch criterium in België (BEAUFAYS, J., o.c., p. 39).

(vb. Méditerranée wordt slechts door twee criteria bepaald). Zowel 'taal' als 'natuurlijke grenzen' blijken elk op hun manier dan ook belangrijker te zijn dan na een oppervlakkige beoordeling zou kunnen blijken.

Als het belang van de verschillende criteria wordt nagegaan, dan kan gewezen worden op een andere opvallende vaststelling, namelijk in verband met het bestuurlijk criterium. Globaal gesproken is er een sterk verschil tussen regio's die over een juridisch statuut beschikken (vb. onafhankelijke staten of deelstaten in een federatie) en regio's waarvan de grenzen in de NUTS1-indeling een nogal willekeurig, zelfs arbitrair tintje hebben, zoals West-Nederland (een groepering van enkele Nederlandse provincies) of het Italiaanse Nord-Est (waarin enkele noordoostelijke Italiaanse *regioni* werden samengebracht). Deze laatste regio's oefenen in die vorm geen werkelijke macht uit, en zijn slechts ontworpen op de tekentafels van de nationale of Europese administraties voor statistische doeleinden of louter voor de uitvoering van centraal geplande richtlijnen. Zulke regio's schijnen met betrekking tot nauwelijks of geen van de onderzochte criteria over een eigenheid te beschikken.

Dit blijkt het sterkst bij een vergelijking van de 16 Duitse regio's (*Länder*) met de 8 Engelse regio's (waarover Cole en Cole opmerkten dat om een enigszins willekeurige verzameling ging: [...] the eight standard regions of England are no more than convenient groups of counties." <sup>21</sup>). De meeste Duitse *Länder* beschikken over een sterke eigenheid met betrekking tot meerdere criteria: ze beschikken alle over een bestuurlijke eigenheid en bij 13 *Länder* komt daar ook een eigenheid met betrekking tot andere criteria bij.

Wat Groot-Brittannië, zonder Schotland en Wales, betreft, is het beeld geheel anders: zes van de acht regio's worden door geen enkel criterium bepaald.

De vaststelling is dan ook dat regio's die op een of andere wijze een 'statuut' hebben (en dus een zekere mate van bestuurlijke autonomie, zoals de Duitse *Länder*, sommige Italiaanse en Spaanse regio's op NUTS1-niveau) ook met betrekking tot andere criteria sneller een eigenheid vertonen. Deze vaststelling is belangrijk genoeg om er in een volgend deel apart stil bij te staan.

## VI. Een bijdrage tot het debat inzake regiovorming

Regio's met bestuurlijke autonomie (die binnen hun grondgebied dus over een vorm van staatsmacht beschikken) vertonen ook een eigenheid met betrekking tot andere criteria. Deze empirische vaststelling op basis van het hoger beschreven model werpt een nieuw licht op een debat dat al langer aan de gang is omtrent staat- en natievorming.

In de visie van onder meer Hobsbawm en Gellner waren de naties die in de loop van de negentiende eeuw ontstonden in eerste instantie gebieden waarvan de eigenheid (in termen van mijn model) slechts gelegen was in het bestuurlijk criterium, en dus te definiëren (volgens Ginsburg) "in terms of the relative homogeneity of political control over territory" <sup>22</sup>. Met andere woorden: het ging

21 COLE, J., COLE, F., *Geography of the European Union* (2<sup>nd</sup> ed.). London / New York, Routledge, 1997, p. 32.

22 GINSBURG, N., Area. In: SILLS, D.L. (ed.), *International encyclopedia of the social sciences*. New York, The Macmillan Company & The Free Press / London: Collier-Macmillan Publishers, vol. 1, 1972 (1st ed.: 1968), p. 400.

in eerste instantie om staten, zonder verdere eigenheid. Gellner merkt echter op dat de staat in de moderne, geïndustrialiseerde maatschappij moeilijk als een efficiënte eenheid kon functioneren, indien er geen verdere (culturele) homogenisering plaatsvond. Homogeniteit is voor hem een van de hoofdkenmerken van een moderne natie<sup>23</sup>. De industriële maatschappij heeft immers nood aan een gemeenschappelijke taal, waardoor de staat al snel zal streven naar homogeniteit op linguïstisch vlak. De eenheid krijgt bovendien een meerwaarde door haar historische wortels te geven, die permanent moeten worden 'onderhouden': symbolisch, in de vorm van feestdagen, vlaggen en volksliederen. Dit laatste is het hoofdthema in het werk van Hobsbawm en Ranger<sup>24</sup>, die daarnaast ook wijzen op de instrumenten die de staat hanteert om homogeniteit na te streven: onder meer het onderwijs is volgens Hobsbawm in dit verband essentieel.<sup>25</sup>

Wat is de link met de onderzoeksresultaten op basis van het hoger beschreven model? Gebieden die in het verleden staatsmacht verwierven, streefden meteen naar een eigenheid (in elk geval naar de eerste component ervan: interne homogeniteit) op ook andere vlakken. Als dit proces zich vandaag zou herhalen met betrekking tot de regio's, dan kan worden verwacht dat die regio's die over bestuurlijke autonomie beschikken, ofwel meer eigenheid vertonen dan andere, meer willekeurige regio's, ofwel (voor die regio's die nog maar recent deze autonomie verwierven) streven naar de verdieping van hun eigenheid, door ook met betrekking tot andere criteria homogeniteit na te streven.

Op basis van de onderzoeksresultaten blijkt dit het geval te zijn. Wat betreft regio's van de eerste categorie, vormen de Duitse *Länder* een duidelijk voorbeeld, wat de tweede categorie betreft, kan gewezen worden op tendensen die zich vandaag onder meer in Vlaanderen voordoen. Vlaanderen is een volwaardige deelstaat geworden in de Belgische federatie en beschikt over bestuurlijke autonomie. Dat verdere taalhomogeniteit wordt nagestreefd in het gewest, blijkt uit de nadruk die recent gelegd werd op het tijdelijk en uitdovend karakter van de taalfaciliteiten in de Vlaamse rand rond Brussel. De discussie inzake eindtermen in het onderwijs, maakte het voornemen van de Vlaamse overheid duidelijk om met nadruk de Vlaamse geschiedenis te promoten en te reproduceren (historische eigenheid). Belangrijke economische verenigingen (zoals de arbeidersbeweging) en nieuwe sociale bewegingen (zoals verscheidene milieubewegingen) zijn in beginsel nog steeds unitair georganiseerd, maar federaliseren geleidelijk aan. Nu het Vlaamse bestuur over bevoegdheden beschikt inzake economische en milieumateries, reorganiseren vele bewegingen zich. Er groeit een Vlaams middenveld en bijgevolg (conform mijn bepaling ervan) een Vlaamse sociologische identiteit.

De eigenheid van regio's lijkt dus niet uit de lucht te vallen. De onderzoeksgegevens zetten de hypothese kracht bij dat het om een ontwikkeling gaat, gestimuleerd door zij die hier de macht toe hebben. Dit kan bewust of onbewust gebeuren, of het kan er (zoals in het voorbeeld van de Vlaamse milieu- en arbeidersbeweging) een neveneffect van zijn. Typisch regionale bevoegdheden (zoals

23 GELLNER, E., *Naties en nationalisme*. Amsterdam, Wereldbibliotheek, 1994 (first published: 1983), p. 176

24 HOBBSAWM, E.J., RANGER, T., (eds.), o.c., 1983.

25 HOBBSAWM, E.J., *Nations and nationalism since 1780 - Programme, myth, reality*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, pp. 80-100.

cultuur-, sport- en vooral onderwijsbeleid) blijken cruciaal in de uitbouw of versterking van regionale eigenheid (of alleszins interne homogeniteit).

Dit alles bevestigt de stelling dat bestuurlijke autonomie waarschijnlijk méér is dan een epifenomeen van eigenheid op andere vlakken. Sterker: het is waarschijnlijk mededeterminant van regiovorming. De primordialeiteit van de staat, waar Hobsbawm, Gellner en anderen vanuit gingen, wordt dus bevestigd, ook in een andere historische context dan die van de industrialisering. Deze vaststelling sluit overigens aan bij een consensus die in de literatuur al enige tijd lijkt te groeien (maar die tot op heden empirisch onvoldoende onderzocht werd)<sup>26</sup>.

Of de uitbouw van een objectieve eigenheid ook aanleiding zal geven tot een regio- of natiegevoel is een andere zaak, want eigenheid alléén is hiervoor geen voldoende voorwaarde. De behoefte aan een emotionele verbondenheid met regio of natie blijkt nogal te fluctueren in de geschiedenis, een kwestie die hier niet verder wordt behandeld. In elk geval biedt de objectieve eigenheid wel een potentieel bindmiddel of de grondstof waarop een eventuele regionale identiteit kan worden gebaseerd.

## VII. Besluit

Het hoger geschetste model is dus een aanzet tot een conceptueel kader aan de hand waarvan het mogelijk wordt om na te gaan of een bepaalde regio over een eigenheid beschikt. Dit model is niet af en kan dit ook niet zijn. Er kunnen criteria aan worden toegevoegd en er kunnen er wegvallen. Bij de operationalisering moest een selectie gebeuren van indicatoren, die eveneens vatbaar zijn voor herziening, verbetering en precisering. Tenslotte kan er ook gesleuteld worden aan de concrete meetmethoden, de gebruikte statistische technieken, *et cetera*. Met andere woorden, het model kan op diverse fronten tegelijk verfijnd worden, zonder dat evenwel de fundamentele visie die eraan ten grondslag ligt, begint te hellen. De basis ervan is immers solide: het model blijft er namelijk op gericht na te gaan of een bepaalde regio met betrekking tot een bepaald criterium een eigenheid vertoont, hetgeen per indicator neerkomt op het nagaan of een gebied intern homogeen is én verschilt van de buurregio's. Deze aanpak biedt mogelijkheden om op een systematische in plaats van op een intuïtieve manier met het almaar belangrijker wordende verschijnsel 'regio' om te gaan.

Een eerste toepassing verschaftte dan ook stelselmatig een heleboel informatie omtrent de kenmerken van verschillende regio's. Deze toepassing bleek echter ook aanknopingspunten te bieden om de kwestie van regiovorming te onderzoeken. De onderzoeksresultaten lijken erop te wijzen dat regio's die hiertoe de mogelijkheden hebben (en dit is het geval indien ze over bestuurlijke autonomie beschikken, en bijvoorbeeld een eigen onderwijsbeleid kunnen uitbouwen) hun eigenheid trachten te versterken of uit te bouwen door met betrekking tot verscheidene criteria objectieve homogeniteit of een reële samenhang te creëren.

<sup>26</sup> Wat Nederland betreft, geeft Scheffer bijvoorbeeld aan dat de "toevallig ontstane politieke samenhang voorafging aan een hecht patroon van economische vervlechting en het ontstaan van culturele identificaties." (SCHEFFER, P., 'Land zonder spiegel - over de politieke cultuur in Nederland', in: KOCH, K., SCHEFFER, P. (eds.), *o.c.*, p. 24). Zie ook DE MOOR, R.A., Globalisering van cultuur en nationale identiteit. In: DE VALK, J.M.M. (red.), *Nationale identiteit in Europees perspectief*. Baarn, Ambo, 1993, p. 24, p. 44; CHEVALIER, J., HAROCHE, C., e.a., *L'identité politique*. Paris, Presses universitaires de France, 1994, p. 8.

Tot waar dit homogeniseringsproces kan leiden, welke de grenzen ervan zijn en hoe onomkeerbaar het is, moet nog intens worden bestudeerd. Het model kan hiervoor een hulpmiddel zijn, omdat het toelaat regio's op een gestandaardiseerde manier over een langere termijn te volgen. Slechts door regelmatig de eigenheid van dezelfde regio's met hetzelfde instrument te onderzoeken, kan de dynamiek worden blootgelegd in het proces van creatie, versterking, uitbouw of verzwakking van eigenheid en zal blijken of de geuite hypotheses bevestigd worden.

Tenslotte nog dit: het model bracht in elk geval aan het licht dat de eigenheid van een regio nooit een 'essentie' kan zijn. Het occulte karakter dat soms wordt toegedicht aan regio-eigen kenmerken, is dan ook misplaatst. Eigenheid evolueert permanent onder invloed van processen van (bewuste of onbewuste) constructie en deconstructie.

### **Summary: The Specificity of the Regions in Europe – A Contribution to the Discussion of Region-building**

*Since the regional level has become important in European politics, it is necessary to examine the specificity of the regions. This contribution is a first attempt to develop a model to measure 'regional specificity' for the ten criteria which are most often used to define regions in academic literature.*

*A first application of the model (for the NUTS1-regions) makes clear the characteristics of those regions and gives an understanding of the process of region-building as well. Most regions with a certain degree of political autonomy do have a specificity on more criteria than those regions without any autonomy. These empirical data give a scientific basis to the thesis that regional specificity is (consciously or unconsciously, and at least to a certain degree) constructed by regional authorities.*