

De wereld in de regio

Lezing van prof. dr. Ernst Hirsch Ballin,
hoogleraar Nederlands en Europees constitutioneel recht,
ter gelegenheid van de Opening van het Academisch Jaar op
1 september 2014

De wereld in de regio

Lezing van prof. dr. Ernst Hirsch Ballin, hoogleraar Nederlands en Europees constitutioneel recht, ter gelegenheid van de Opening van het Academisch Jaar van Tilburg University op 1 september 2014

Inhoudsopgave – *Table of contents*

De wereld in de regio

Inleiding	7
Wereld en regio	8
Geen weckfles met geconserveerde eigenheid	10
Veranderingen in gemeentebestuur en gemeenterecht	12
Dynamiek van de regio	14
De kunst van het aangaan van verbindingen	16
Een nieuw paradigma	18
Bestuursrecht in de regio	19
Het kabinetsbeleid	20
De regio als democratische samenleving	22
Slot	24

The world in the region

<i>Introduction</i>	29
<i>World and region</i>	30
<i>Not a preserving jar full of pickled idiosyncrasies</i>	32
<i>Changes in municipal government and municipal law</i>	34
<i>Regional dynamics</i>	36
<i>The ability to make connections</i>	38
<i>A new paradigm</i>	39
<i>Administrative law in the region</i>	40
<i>Cabinet policy</i>	42
<i>The region as a democratic society</i>	43
<i>In conclusion</i>	45

Colofon	47
---------	----

De wereld in de regio

*Lezing van prof. dr. Ernst Hirsch Ballin, hoogleraar Nederlands en Europees constitutioneel recht, ter gelegenheid van de opening van het academisch jaar van Tilburg University op 1 september 2014**

Inleiding

Komend jaar gaat als nieuw onderdeel van Tilburg University het *Brabant Center for Transformation in Regional Law and Governance (TiREG)* van start, met materiële en morele steun van het provinciaal bestuur van Noord-Brabant en in samenwerking met Eindhoven University of Technology.¹ Juristen en bestuurskundigen van onze universiteit staan aan de wieg daarvan. Het gaat ons om de nieuwe interacties tussen maatschappelijke, private en publieke vormen van bestuur die zich op het regionale niveau ontwikkelen.

Een voorbeeld van zulke interactie was vorig jaar het onderwerp van de lezing bij de opening van het academisch jaar van mijn collega Ton Wilthagen. In samenwerking tussen de regionale dienst voor werk en inkomen en het bedrijfsleven in en om Tilburg zijn nieuwe benaderingen ontwikkeld om werkloze medeburgers te helpen ontdekken waar en hoe hun kwaliteiten en de vraag naar arbeid op elkaar kunnen worden afgestemd. Wilthagen beschreef de “co-productie en co-creatie [...] van burgers, bedrijven, vakbonden, (lokale) overheden en kennisinstellingen, zoals universiteiten, hogescholen, MBO's en andere instituten. [...] Deze samenwerkingsvorm wordt [...] aangeduid als de Triple Helix (of de drie O's: ondernemingen, lokale overheden en onderwijsinstellingen) en floreert [...] in een groeiend aantal arbeidsmarkt- en innovatieregio's, waaronder de regio Midden-Brabant (Midpoint) en de regio Zuid-Oost Brabant (Brainport).”² Men vindt elkaar in een nieuwe vorm van begeleiding naar en in het werk. Dit is te danken aan de aanwezigheid en gezamenlijke betrokkenheid van functionarissen binnen en buiten de overheid: een staaltje van vernieuwende *governance* van het regionaal arbeidsbestel.

Aan het initiatief voor TiREG ligt de overtuiging ten grondslag dat vernieuwing in het regionaal bestuur op vele terreinen bijzondere kansen biedt. De multidisciplinaire wetenschappelijke studie daarvan zal, verwachten wij, nieuwe inzichten openen die aan de samenleving ten goede komen. Om in deze toespraak, die maar een half uur mag duren, zo duidelijk mogelijk te zijn stel ik het kernpunt voorop. Het bijzondere van dit regionale bestuur is daarin gelegen dat de interacties

* De auteur dankt prof. dr. Arnoud-Jan A. Bijsterveld, Karsten Meijer LL.M. en dr. Linze Schaap voor hun waardevolle commentaren en suggesties.

¹ “The Center focuses on developing cutting-edge academic and practical knowledge on the interplay - and interdependencies - of sustainable economic growth, tripartite governing and societal cohesion and resilience in regions in the Netherlands and comparable countries.”

² Ton Wilthagen, *Social innovation op de arbeidsmarkt: laat Nederland en Europa werken*. Lezing bij de Opening van het Academisch jaar 2013-2014, Tilburg University 2013, https://www.tilburguniversity.edu/upload/31b0618c-9aaa-47a9-81de-1e1eead9760_lezing%20opening%20academisch%20jaar%202013.pdf.

tussen maatschappelijke, private en publieke vormen van bestuur op dit niveau – het regionale niveau – intensief en effectief kunnen zijn, zonder elkaar te verstikken.

Hierin ligt het verschil met bestuur in kleine gesloten gemeenschappen, de dorpen van weleer. In dit deel van de wereld zijn zulke gemeenschappen er nauwelijks meer, maar we hoeven niet ver in de geschiedenis terug te gaan om ons de verstikkende homogeniteit van het dorpsleven te herinneren. Iedereen hield elkaar in de gaten, kerkelijke betrokkenheid was verplicht, drop-outs bestonden niet.

Wereld en regio

Het opengaan van lokale gemeenschappen was een geleidelijk proces, globalisering betekende een radicale breuk hiermee. De versnelling en vergemakkelijking van wereldwijde communicatie, transacties en transport – gevolg van technologische en politieke veranderingen – begin jaren '90 van de vorige eeuw zette een verandering in het collectieve bewustzijn in gang. Gewoonlijk wordt deze met het anglicisme “globalisering” aangeduid, hoewel in het Nederlands mondialisering beter zou zijn. De openheid voor talloze nieuwe relaties en zienswijzen doorbrak alom de gesloten structuren van religieuze, etnische en culturele gemeenschappen. Steeds vaker en gemakkelijker veranderen mensen en gewoonten die van verre komen het (straat)beeld van de globalisering.

Daarom was en is niet iedereen gelukkig met globalisering. Dorpsdespoten en tribale potentaten vechten op vele plaatsen terug tegen de vrijheden van een open wereld van ideeën. Ongelovigen zijn hun een gruwel waarvan ze zich afwenden; vrijheidslievende gelovigen hun grootste bedreiging,³ die van hen de zweep krijgen. Al in 1995 schreef Mitchell Cohen over de tegenbeweging van het zoeken naar een soms zeer onverdraagzame eigenheid, die van “unidevotionalists’, those vigilant and anxious beings who are endlessly obsessed with litmus tests of absolute loyalty.”⁴

Sommigen zullen zich hierbij – juist vanmiddag, nu hij bij afscheid neemt als voorzitter van het bestuur van de stichting Katholieke Universiteit Brabant – herinneren hoe Ruud Lubbers twintig jaar geleden als nieuwbenoemde Tilburgse hoogleraar aan de wieg stond van de globaliseringsstudies aan onze universiteit. Er werd toen wel eens gemopperd dat “globalisering” een modieus onderwerp was dat in een academische instelling helemaal niet thuishoorde. Maar een *follower of fashion* was Ruud Lubbers bepaald niet. Vaak zag hij nieuwe ontwikkelingen zich aandienen op momenten waarop anderen nog met de noodzakelijke routines bezig waren. Dit geldt wel heel in het bijzonder voor wat hij in 1995, in zijn inaugurele rede, over conflicterende waardenoriëntaties zei: de “*global culture* [kent] geen geschiedenis, geen traditie”, terwijl de mens zich juist “geworteld [wil] weten.”⁵ Aan de ene kant zijn er de bewegingen die opkomen voor “*global values*;

³ Vgl. over de vrijheid zijn eigen godsdienst te kiezen Arvind Sharma, *Problematizing Religious Freedom*. Dordrecht / Heidelberg / London / New York: Springer 2011.

⁴ Mitchell Cohen, ‘Rooted Cosmopolitanism’, p.233. In: Michael Walzer (ed.), *Toward a Global Civil Society*. Providence / Oxford: Berghahn Books, pp.223-233.

⁵ Ruud F.M. Lubbers, *Globalisering: Naar een nieuwe kijk op political economy* (inaugurele rede Tilburg). Tilburg: Center for Economic Research – Katholieke Universiteit Brabant 1995, p. 15.

getuige de enorme belangstelling voor Amnesty International, voor mensenrechten, voor Artsen zonder Grenzen, maar ook voor tal van milieu-organisaties.” Echter, bij ontbreken van een dragend “*social fabric* [...] voor mensen die aan de kant dreigen te staan en die uitgeschakeld zijn” zijn er tendensen die “meer zorgen baren” zoals “herlevend nationalisme”, “een groei van sekten en toename van fundamentalisme.”⁶ Hij concludeerde dat het “verlangen ergens bij te horen” in de actuele context van globalisering zowel een “positieve vertaling – oude waarden in hun kern levend houden door waarden nieuw te ontwikkelen – als zijn negatieve vertaling – het zich vastklampen aan verstarde waarden” – krijgt.⁷ In 1998 sprak hij over “sociale cohesie in een tijdperk van globalisering”⁸. Ook ging hij in op de “counter-reactions” op globalisering en de daarmee gepaard gaande “fear against alienation”.⁹ Toen de euforie van globalisering zich nog richtte op wereldwijde markten zonder juridische belemmeringen, wees Ruud Lubbers al op de keerzijde: een hernieuwde hechting van mensen aan het nabije en vertrouwde.

Inmiddels is dat wat hij vroeg onderkende onderwerp van grondige analyses, die voor het onderzoek van recht en bestuur van eminent belang zijn. Hartmut Rosa wijst erop dat de dynamisering van de samenleving de maatschappelijke ordening fluïde maar ook onbeheersbaar heeft gemaakt.¹⁰ De digitale globalisering in onze tijd verheft dit.¹¹ Het feit dat levenservaringen steeds minder aan een stabiele geofysische omgeving zijn gebonden leidt tot voortgaande vervreemding.¹² Dat brengt mensen in verwarring maar ook in verzet.

Deze spanning is verder gegroeid naar mate vastigheid verdween en ordenende instituties bleken te ontbreken of hun taak verzaakten. Pogingen om de leefwereld van groepen mensen te herordenen in een mono-ideologisch kader nemen steeds heftigere vormen aan. Op dit punt had de Amerikaanse president George W. Bush gelijk, toen hij na de aanval op de *Twin Towers* over Al Q’aida zei: “They hate our freedoms — our freedom of religion, our freedom of speech, our freedom to vote and assemble and disagree with each other.”¹³ Vandaag de dag wordt de mensheid in verschillende delen van de wereld ermee geconfronteerd dat het model van de gesloten, naar één religieus of etnisch identiteitskenmerk¹⁴ ingerichte gemeenschap met terroristische middelen wordt opgelegd. Wij kennen hun slachtoffers: de vluchtelingen aan wie wij ook als academische gemeenschappen een nieuw perspectief willen bieden, de nabestaanden van degenen die door

⁶ A.w., p. 23.

⁷ A.w., pp. 23-24.

⁸ Raiffeissen Lezing 1998, Eindhoven: RabobankAcademie/Seminars 1998.

⁹ Ruud Lubbers & Jolanda Koorevaar, ‘Primary globalization, secondary globalization and the sustainable development paradigm – opposing forces in the 21st century’, pp. 23-24. In: Wil F.C.M. Derkse, Jan M. van der Lans & Stefan J.M. Waanders, *In Quest of Humanity in a Globalising World. Dutch Contributions to the Jubilee of Universities in Rome 2000*. Leende: Damon 2000, pp. 16-36.

¹⁰ Hartmut Rosa, *Weltbeziehungen im Zeitalter der Beschleunigung. Umriss einer neuen Gesellschaftskritik*. Berlin: Suhrkamp 2012, p. 301.

¹¹ A.w., p., 305.

¹² A.w., p. 306.

¹³ Address of the President of the United States to the Joint Session of the 107th Congress, September 20, 2001, p. 68. In: *Selected Speeches of President George W. Bush 2001 – 2008*, pp. 65-73, georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected_Speeches_George_W_Bush.pdf.

¹⁴ Zie daarover Amartya Sen, *Identity and Violence: The Illusion of Destiny*. New York / London: W.W. Norton & Company 2006). Vgl. Ook Amin Maalouf, *Les identités meurtrières*. Paris: Grasset 1998.

verboden geweld zijn geraakt – tot in onze gemeenschap, onder wie deze zomer Willem, Lidwien en Marit Witteveen.

Afkeer van globalisering dient zich thans her en der aan onder de vlag van een nieuw etatistisch nationalisme. Ook in mijn opvatting is de staat zeker niet overbodig geworden, maar een staat die zich schrap zet tegen andere staten en “nationale eenheid” wil afdwingen ten koste van interne culturele, linguïstieke of religieuze verscheidenheid doet mensen kwaad. Europa heeft op dit punt in de 20^{ste} eeuw genoeg leergeld betaald.¹⁵

Laten we daarom de realiteit van globalisering en tegenbewegingen onderkennen, maar wel verder kijken en de aandacht richten op wat orde kan helpen brengen in een vooralsnog chaotisch krachtenveld. Het is eerder regel dan uitzondering dat een staat het constitutionele verband is van een diversiteit van mensen, gemeenschappen en regio's, die in het verloop van de geschiedenis bijeen zijn gebracht in één min of meer soeverein verband. Niet een monocultuur noch een staatsgodsdienst of staatsideologie houdt een moderne rechtsstaat bijeen, maar een structuur ter waarborging van de algemene vrijheid: voor een ieder gelijkelijk geldende rechtsregels en een overheidsorganisatie die de “human security” van burgers beschermt.¹⁶ Onder de voorwaarden dat men elkaar in het constitutionele verband van de staat verstaat en aanvaardt, is daardoor diversiteit mogelijk. Heel vaak zijn nationale symbolen juist een uitdrukking van “unity in diversity”. In één staat kan binnen en tussen regio's heel wat diversiteit bestaan. De Britse, de Zuid-Afrikaanse en de Amerikaanse nationale vlaggen bijvoorbeeld verwijzen in hun symboliek naar de samenstellende delen. Wie in de Ridderzaal om zich heen kijkt, ziet glas-in-loodramen en wandtapijten die allemaal verwijzen naar de diversiteit van regio's waaraan het Nederlandse staatsverband zijn waarde ontleent.

Geen weckfles met geconserveerde eigenheid

De nabijheid van anderen in de regio waarin iemand leeft en werkt – dat zal in een modern mensenleven vaak niet levenslang dezelfde regio zijn – biedt een tegenwicht tegen de ruimtelijke vervreemding die door globalisering wordt voortgebracht. De regio kan echter geen weckfles met geconserveerde eigenheid zijn. Als wij spreken over een regio zoals Brabant, of het Roergebied, of Nairobi, of de Randstad gaat het om een gebied met een hoge urbanisatiegraad waarin naast de stad of steden andere vitale gebieden (bestemd voor landbouw, natuurbehoud, recreatie) de samenleving meebepalen. In de meeste academische publicaties over steden – *urban studies* – ligt de nadruk zonder meer op *de* stad, met een miljoenenstad als geliefd voorbeeld. De verschijningsvorm van regionale verstedelijking is echter vaak juist multipolair, een netwerk van

¹⁵ “Against nationalism”, aldus de oproep boven het artikel van de *Osservatore Romano* bij de herdenking van het begin van de Eerste Wereldoorlog (5 augustus 2014, www.osservatoreromano.va).

¹⁶ Zie over dit concept in relatie tot mondialisering en “human development” Ralf Bodelier, *Kosmopolitische perspectieven. Reflecties op 'Human Development' en 'Human Security'* (diss. Tilburg). Tilburg: Celsus / Wereldpodium 2012, pp. 483-509

steden in een continuüm met voorsteden en minder verstedelijkte gebieden.¹⁷ De steden maken deel uit van een regio, waarvan een kenmerk is dat de niet verstedelijkte gebieden voor allerlei functies, zoals bestuur, werk en gezondheidszorg, op de steden zijn aangewezen en aangesloten; omgekeerd wordt het leefklimaat in de steden evenzeer bepaald door hun min of meer landelijke omgeving, onder andere wat betreft voedsel, natuurbeheer en recreatie. Een regio is dus wezenlijk stad (of steden) en ommelanden.¹⁸ Een recent OECD-rapport wijst op het belang van “urban-rural interactions”: “When urban and rural areas are more connected, they can benefit from the complementarity of their different endowments, facilitating better access to jobs, amenities and different types of services.”¹⁹ Uit dit internationaal vergelijkend onderzoek (onder andere van BrabantStad) blijkt dat verbindingen van stedelijke en landelijke gebieden die traditionele bestuurlijke grenzen doorsnijden, ten goede komen aan de sociaaleconomische ontwikkeling en de duurzaamheid.”²⁰

Wat we hier “regio” noemen is dus heel iets anders dan de megaregio uit de leer der internationale betrekkingen. Daar is heel West-Europa een “regio” en doelt men bijvoorbeeld op het hele Midden-Oosten als het over opvangen van vluchtelingen uit Syrië “in de regio” gaat. Voor de vluchtelingen is opvang op een afstand van duizend kilometer helemaal niet in de regio. Een in de context van onze terreinverkenning zinvol begrip regio moet herkenbaar zijn voor de mensen om wier leefsituatie het hier gaat. Noord-Brabant is bijvoorbeeld zo’n regio. Het beslissende punt is niet het wettelijk verloop van de provinciale grenzen; het is de maatschappelijke en – dat wel – bestuurlijke cohesie van een gebied waarin enkele (naar Nederlandse) begrippen grote en middelgrote steden een sociaalgeografisch gemengd territoir bedienen.

Een stad is meer dan een aaneengesloten bebouwing waar veel mensen wonen. Steden trekken mensen aan die daar een diverse economie en cultuur vormen. De niet of minder verstedelijkte gebieden geven de stad letterlijk en figuurlijk zuurstof, bieden ruimte voor alternatieven, maar ook voor de groei die inherent is aan de stedelijke dynamiek. De stad is de plaats waar mensen van binnen en buiten de regio aankomen en waarvandaan ze vertrekken, waar de beurs of de markt, het gerechtsgebouw en het bestuurscentrum te vinden zijn, en waar voor heel de regio specifieke behoeften worden beantwoord die voortkomen uit ziekte, beperkingen, specifieke scholingsbehoeften.

¹⁷ Anna Lazzarini, *Il mondo dentro la città. Teorie en pratiche della globalizzazione*. Milano/Torino: Bruno Mondadori 2013, pp. 17, 18, 23.

¹⁸ “Ommelanden” (zie bijvoorbeeld J.Ph. de Monté verLoren, *Hoofdlijnen uit de ontwikkeling der rechterlijke organisatie in de Noordelijke Nederlanden tot de Bataafse omwenteling*, bewerkt door J.E. Spruit. Deventer: Kluwer 2000, p. 134) is de traditionele aanduiding van het landelijk gebied rond de stad Groningen, waaruit de provincie Groningen is ontstaan.

¹⁹ OECD, *Rural-Urban Partnerships. An Integrated Approach to Economic Development*. Paris: OECD Publishing 2013, <http://www.dx.doi.org/DOI:10.1787/9789264204812-en>, p. 136.

²⁰ A.w., pp. 15-16.

Hegel thematiseerde de *bürgerliche Gesellschaft* als de context voor het voorzien in *Bedürfnisse*; daartoe behoeft de samenleving rechtspleging en bestuur.²¹ De bijbehorende markten en fora – ook rechterlijke fora – hebben hun adres in de stad. De geïntegreerde openbare functies van de Griekse *αγορά*²² en het Romeinse *forum* zijn hiervan werkelijk het archetype. In haar mooie en doordachte boek over “Il mondo dentro la città” besteedt Anna Lazzarini volop aandacht aan de betekenis van de stad als vitrine en plaats van handeling van de nationale en internationale economie, en als centrum van consumptie.²³ De moderne stad is dus wezenlijk open en divers, in zekere zin te vergelijken met een knooppunt in een weefsel.²⁴ De sterkste metafoor is misschien nog wel die van de stad als vloeigebied van al wat in beweging is.²⁵ Ten slotte is de ligging van steden aan een rivier, open water of een andere verbindingroute vaak bepalend geweest voor hun vermogen handelscontacten te leggen voorbij de eigen regio.²⁶

Veranderingen in gemeentebestuur en gemeenterecht

Dat is niet nieuw. Een langer historisch perspectief is te vinden in het boek van Leonardo Benevolo over de geschiedenis van de Europese verstedelijking vanaf de Oudheid.²⁷ Stadsaanleg, fortificatie en ontsluiting weerspiegelen de zich ontwikkelende functies van de steden. Die mogen nooit los van hun regionale, nationale en internationale netwerken worden gezien.²⁸ De Brabantse rechtsgeschiedenis heeft dankzij Jos Coopmans, Trix Jacobs en anderen in Tilburg een prominente plaats gekregen, net als de Brabantse cultuurgeschiedenis dankzij Arnoud-Jan Bijsterveld. De versnelling van de dynamiek op alle terreinen van het maatschappelijk leven is zonder twijfel bij uitstek kenmerkend voor de *Modernity*. Hartmut Rosa heeft dit proces van *social acceleration* geanalyseerd. Dit is terug te vinden in de geschiedenis van het regionaal bestuur. Omdat de regeling daarvan een staatstaak is, zijn er verschillen van land tot land, met eigen nationale tradities. In bestuurskundig onderzoek worden in Europa vijf verschillende patronen onderscheiden, die op zulke tradities teruggaan.²⁹ Ton van der Eyden schreef na zelf lang ervaring te hebben opgedaan in het Amsterdamse stadsbestuur een groots werk over “Public Management of Society” in de centralistische Franse bestuursstijl.³⁰

²¹ G.W.F. Hegel, *Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse* (1821, ed. Helmut Reichelt, Frankfurt am Main / Berlin: Ullstein 1972), §§181-256. Deze bestuurlijke functie heette bij Hegel “polizeiliche Vorsorge” (§ 249).

²² A.w., p. 94.

²³ A.w., pp. 74-99.

²⁴ A.w., p. 49.

²⁵ A.w., p. 54.

²⁶ Daarom bevochten de Toscaanse steden Florence en Pisa elkaar om de loop van de Arno met een hardnekkige inventiviteit die reikte tot het aanleggen van een stroomverleggende dam. Zie Roger D. Masters, *Fortune is a River. Leonardo da Vinci and Niccolò Machiavelli's Magnificent Dream to Change the Course of Florentine History*. New York: Plume 1999.

²⁷ Leonardo Benevolo, *The European City* (transl. Carl Ipsen). Cambridge: Blackwell 1993.

²⁸ Daartoe behoort dat de steden, zeker in Europa, met elkaar een network vormen. Zie Benevolo, a.w., p. 215.

²⁹ Zie John Loughlin, Frank Hendriks & Anders Lidström (eds.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: OUP 2012.

³⁰ Ton van der Eyden, *Public Management of Society. Rediscovering French Institutional Engineering in the European Context*. Amsterdam: IOS Press 2003.

De Grondwet voor de Verenigde Nederlanden van 1814 was een compromis tussen de pre-revolutionaire vergaande lokale en regionale autonomie in de Republiek der Verenigde Nederlanden, en de centralisatie in de Bataafse en de Franse tijd. Die Grondwet en de Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden van 1815 kenden een onderscheid tussen enerzijds steden, anderzijds – in 1815 samengevat onder de noemer “besturen ten platte lande” – heerlijkheden, districten en dorpen.³¹ Dat veranderde in 1848, toen onder leiding van de grote vernieuwer van het Nederlandse staatsbestel, J.R. Thorbecke, in de Grondwet – en ter uitvoering daarvan in de gemeentewet – een eenvormig juridisch model van territoriale decentralisatie werd gekozen, gebaseerd op provincies en gemeenten, alsmede waterschappen. Het juridisch onderscheid tussen steden en plattelandsbestuur verviel daarmee.³²

Ik sta even stil bij deze geschiedenis, omdat in de keuze voor uniformiteit van 1848 een bepaald stadium van het denken over het bestuur tot uitdrukking komt. Elke gemeente, groot of klein, heeft in deze gedachtegang een eigen huishouding.³³ Daarop bestaat wel hoger toezicht, maar de autonomie is wezenlijk naar binnen gekeerd. Artikel 140 van de Grondwet luidde naar de tekst van 1848: “Aan den raad wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente overgelaten.” Die bepaling bleef honderdvijfentwintig jaar lang ongewijzigd, tot ze in 1983 in een kreupele redactie werd samengevoegd met de bepaling over de provinciale autonomie: “Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten” (artikel 124, eerste lid, naar de tekst van 1983). Daarnaast kon en kan van provincie- en gemeentebesturen medewerking worden gevorderd bij de uitvoering van nationale c.q. provinciale wetgeving (zogenaamd “medebewind”).

De gedachte dat gemeenten een eigen “huishouding” hebben die onderworpen is aan de lokale democratie, is een waardevol kernstuk van het denken over decentralisatie en lokale autonomie. Een complexe jurisprudentie over leerstukken zoals de “eigen huishouding” en “gemeentelijke aanvullingsbevoegdheid” is daaruit voortgekomen. In het kader van de Raad van Europa is die autonomie gewaarborgd in een verdrag van de Raad van Europa, het European *Charter of Local Self-Government* van 1985, dat in 1991 ook door het Koninkrijk der Nederlanden is bekrachtigd.

In 1848 en de daaropvolgende eeuw kon men nog uitgaan van een min of meer stabiel, naar binnen gekeerd domein van gemeentelijke autonomie, de “eigen huishouding”. Schaalveranderingen leidden wel tot gemeentelijke herindelingen, maar niet tot een andere kijk op de aard van de gemeente. Het bestuurlijke model van de gemeentelijke huishouding bood echter noch voor veranderingen in de relaties tussen gemeentebestuur en andere maatschappelijke actoren, noch voor de intensivering van de onderlinge relaties tussen gemeenten in dezelfde regio een passend kader. Het bloed kroop waar het niet gaan kon: het systeem van gescheiden “huishoudingen” werd aangevuld met een juridisch-bestuurlijk arsenaal van dwarsverbindingen, coördinatie, planning en hulpstructuren zoals gemeenschappelijke regelingen tussen naburige gemeenten.

³¹ Artikelen 78 en 81 van de Grondwet van 1814, artikelen 132 en 154 van de Grondwet van 1815.

³² Vgl. P.J. Oud, *Handboek voor het Nederlands gemeenterecht*, Deel I. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1956, p. 17.

³³ Oud, a.w., Deel II. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1959, p. 10 e.v..

Pogingen om een nieuwe architectuur van het binnenlands bestuur te realiseren – met een indeling van Nederland in gewesten als extra bestuurslaag, of een groter aantal provincies met een regionale functie, of juist een kleiner aantal provincies (landsdelen) met een beperktere functie, of een samenvoeging tot een beperkt aantal megagemeenten – zijn stuk voor stuk gestrand op institutionele en politieke weerstanden.

Wat wél – naast grenswijzigingen – met horten en stoten is voortgegaan, is de gemeentelijke herindeling, telkens wanneer de bestuurlijke taken van aparte gemeenten te veel vervlochten of, naar men aannam, te zwaar waren om nog afzonderlijk te kunnen worden uitgevoerd. En toch heeft het regionaal bestuur zich, onder andere in Noord-Brabant, in provinciale en gemeentelijke samenwerking ontwikkeld. Voor een deel geschiedde dit met actieve betrokkenheid van de centrale overheid of in wisselwerking met beleid van de Europese Unie. Hieruit zijn nieuwe antwoorden op maatschappelijke problemen voortgekomen, zoals regionaal economisch beleid, de regionale milieudiensten en de gezamenlijke aanpak van veiligheids- en zorgvraagstukken. Ons nieuwe instituut TiREG zal zich zeker niet toeleggen op een nieuw model voor reconstructie van het decentraal bestuur, maar wel trachten lering te trekken uit de huidige regionale bestuurlijke dynamiek.

Die dynamiek is, zoals gezegd, geen typisch en al helemaal geen exclusief Nederlands verschijnsel. Ze is echter ook niet eender over de hele wereld. Globalisering ziet er in Nederland anders uit dan in Kenya of in Guangdong. Het samenleven van mensen voltrekt zich in ruimtelijke patronen die overal en sinds eeuwen kunnen worden herleid tot de interactie tussen stad en achterland. Marloes Craane heeft in haar Tilburgse dissertatie de interdependentie van stad en achterland in de Meierij van Den Bosch aangetoond op basis van een analyse van de economische relaties en ruimtelijke infrastructuur.³⁴ Dit soort relaties is kenmerkend voor Europese steden, maar staat – zo blijkt uit de studie van Leonardo Benevolo³⁵ – aan risico's van versterking bloot. De ongeordende industrialisatie van de 19^{de} eeuw en de ecologische aantasting van het landelijk gebied zijn zulke risico's, evenals het degraderen van steden tot een afgeschermd openluchtmuseum, ontgaan van hun typische stedelijke functies in verhouding tot de omgevende regio. Ook uit zulke risico's blijkt het belang van ons onderwerp *regional law and governance*.

Dynamiek van de regio

De maatschappelijke, culturele en juridische transformaties waarvan wij studie willen maken, zijn uiteraard geen transformaties van de gebouwen die men in steden en dorpen aantreft – misschien wel van de functies daarvan – maar van de mensen en hun relaties. In een recente publicatie heeft Arnoud-Jan Bijsterveld de vragen naar de actuele regionale identiteit van Noord-Brabant in kaart gebracht, rekening houdend met de naoorlogse vergaande urbanisatie en de onmogelijkheid deze nog te herleiden uit verleden afstamming:

³⁴ M.L. Craane, *Spatial Patterns; The Late-Medieval and Early-Modern Economy of the Bailiwick of 's-Hertogenbosch from an Interregional, Regional and Local Spatial Perspective*. Diss. Tilburg University, Rotterdam: Platform P 2013, https://pure.uvt.nl/portal/files/1518761/Craane_spatial_19-06-2013.pdf, pp. 63-65.

³⁵ Leonardo Benevolo, *The European City*. Oxford / Cambridge MA: Blackwell 1993, pp. 213-220.

“wat maakt onze netwerken open en hoe houden we dat zo? Als innovativiteit zo belangrijk is, hoe zorgen we dan dat we Brabanders, individueel en collectief, in staat stellen daadwerkelijk innovatief te zijn? Als verbondenheid met erfgoed, geschiedenis en cultuur – zoals verscheidene auteurs stellen – een onmisbare bijdrage levert aan de identificatie van inwoners met een regio en met elkaar, hoe dragen we kennis daaromtrent dan over op een actuele manier, die mensen niet uitsluit maar insluit? Als we Brabant als ‘topkennisregio’ en ‘kenniseconomie’ werkelijk als lonkend perspectief zien, hoe bereiken we dan dat onze jongeren beter opgeleid zijn en dat kennis leidt tot economische vernieuwing? En als het zo is dat het karakter en de inrichting van ons landschap bijdragen aan worteling en identificatie, welke kant moet het dan op met onze steden en ons buitengebied?”³⁶

Hieraan valt toe te voegen dat het tevens gaat om de politieke betekenis van de regio. In een moderne Europese regio dient zich de vraag aan naar het democratisch gehalte van de besturing, een vraag die niet kan worden afgedaan met een verwijzing naar het kiesrecht. Saskia Sassen neemt in de Verenigde Staten een opkomst waar van “urban law”, die een eeuw van opkomst van nationaal recht heeft afgelost. In de Europese Unie ziet zij een groei van “intercity networks” en lokale prioriteiten inzake de bestrijding van racisme en bescherming van het milieu. In de regio en in het bijzonder in de steden, manifesteren zich “subnational struggles for self-governance at the level of the neighborhood and the city.”³⁷

De politieke dimensie van het als burger behoren tot een regio zal een van de referentiepunten moeten zijn bij de studie van *regional governance*. Anders Lidström en Linze Schaap zijn begonnen met zulk onderzoek naar burgerschap in stadsregio's.³⁸ Het begrip burgerschap is historisch en in veel talen etymologisch (taalhistorisch dus) direct verbonden aan de historische kern van de stad,³⁹ de –burg van Regensburg, Edinburgh, Tilburg, Middelburg, St. Petersburg of Petrograd, Novigrad of Cittanova, en talloze andere Europese stadsnamen. Wie zich in de stad had gevestigd, verkreeg in de Middeleeuwen na een jaar en een dag het burgerschap;⁴⁰ daarmee werd hij bevrijd van de horigheid ten opzichte van de feodale landheer. Hieruit hebben zich sinds de Franse Revolutie stap voor stap de burgerrechten in de staat ontwikkeld (de “droits du citoyen”).

Steden hebben behalve hun achterland altijd ook een veel groter, soms zelfs continentaal of intercontinentaal “achterland” van waaruit migranten naar de steden komen. Spanningen en conflicten die zich op andere plaatsen in de wereld voordoen, kunnen bij hen of jegens hen doorwerken; soms – zoals ook de afgelopen maanden hebben laten zien – zelfs voorbij de grenzen van wat een vreedzame samenleving kan aanvaarden. Daar staat gelukkig de ervaring tegenover, dat uit interactie ontwikkeling voortkomt. Steden zijn per definitie geen gesloten monoculturele gemeenschappen, maar de plaatsen waar mensen heen gaan, op zoek naar een nieuwe, betere of

³⁶ Arnoud-Jan Bijsterveld, ‘Zóó is Brabant. Noord-Brabant als casus van dynamisch regionalisme in Europa’, p. 567, in: W. van de Donk, S. van Dommelen, J. Janssen, W. van Leeuwen en M. Notermans (red.), *Het Nieuwste Brabant*, [s-Hertogenbosch en Eindhoven] / Provincie Noord-Brabant en Uitgeverij Lecturis 2014, pp. 552-570.

³⁷ Saskia Sassen, ‘Urban Capabilities: An Essay on Our Challenges and Differences’, p. 87. In: *Journal of International Affairs*. Vol. 65-2, 2012, pp. 85-95.

³⁸ Zie Anders Lidström & Linze Schaap, ‘Comparing Citizenship in City-Regions. An Introduction’. In *Journal of Urban Affairs* (August 2014, forthcoming).

³⁹ In het Latijn *civis / civitas*, oorsprong van het Franse *citoyen / cité* en het Engelse *citizen / city*.

⁴⁰ Heinrich Mitteis, ‘Über den Rechtsgrund des Satzes “Stadtluft macht frei”’. In Erika Kunz (ed.), *Festschrift Edmund E. Stengel zum 70. Geburtstag*. Wien / Köln: Böhlau Verlag 1952, pp. 342–58.

veiligere toekomst voor henzelf en hun kinderen. De belangrijkste steden vertegenwoordigen als het ware de wereld in de regio. Ze zijn bij uitstek de biotopen van commerciële, intellectuele en culturele uitwisseling en dynamiek.

Op plaatselijk niveau kan – zoals Sassen opmerkt – het staatsburgerschap geen passend en geschikt criterium zijn,⁴¹ zeker niet nu juist de steden de plaats van aankomst en integratie van immigranten vormen.⁴² De Nederlandse en Europese regelingen van het kiesrecht houden daarmee ook rekening: vreemdelingen die vijf jaar of langer ingezetenen van een gemeente zijn, hebben het actief en passief kiesrecht voor de gemeenteraad; Europese burgers hebben dat kiesrecht voor de gemeenteraad ongeacht in welke lidstaat van de EU ze gevestigd zijn.⁴³ Ik meen dat dit begrip van het gemeentelijk burgerschap een voorteken is van de ontwikkeling die ook het *staatsburgerschap* moet doormaken, zodat mensen in de samenleving waar zij thuis zijn ten volle hun burgerrechten kunnen uitoefenen.⁴⁴

De kunst van het aangaan van verbindingen

Het burgerschap omvat in een moderne stad en regio wezenlijk meer dan het uitoefenen van politieke rechten. Dit burgerschap betreft de hele breedte van de participatiesamenleving, in een veelheid van rollen en functies. Om van het potentieel van de regio als open verbinding van stad en land zoveel en zo goed mogelijk gebruik te maken, is de bestuurskundige *kunst van het aangaan van verbindingen* vereist. Ik geef daarvan nu eerst drie voorbeelden, deels uit eigen ervaring:

Continuïteit en ontwikkeling van de technologie zijn voor de regio Noord-Brabant – met Eindhoven en Veldhoven als relevante kernen – van eminent belang. Dit wordt niet beschouwd als iets dat alleen de relevante industrieën (Philips, ASML) aangaat, maar is al vele jaren het onderwerp van coördinatie van private initiatieven en publieke verantwoordelijkheid. Steeds beter wordt onderkend dat de besturen in deze regio – daar waar Philips en ASML hun centra hebben – via onderwijsbeleid kunnen helpen in kundige nieuwe generaties personeelsleden te voorzien en de sector via ruimtelijke ordening en transport kunnen faciliteren. Een onderwerp van regeringsbeleid is daarnaast de toelating van high-techspecialisten uit niet-EU-landen.⁴⁵ Afstemming tussen alle betrokken actoren maakt het welslagen van de high-techcampus mogelijk, een internationaal vermaard centrum van kennis en productie.

⁴¹ A.w., p. 93.

⁴² Doug Saunders, *Arrival City. How the Largest Migration in History is Reshaping our World*. London: William Heinemann 2010.

⁴³ Artikel 22 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) en artikel 40 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

⁴⁴ Ernst Hirsch Ballin, *Citizens' Rights and the Right to be a Citizen*. Leiden / Boston: Brill Nijhoff 2014.

⁴⁵ Dit is het onderwerp van de Wet modern migratiebeleid (Wet van 7 juli 2010 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en enkele andere wetten in verband met de versterking van de positie van de referent in het reguliere vreemdelingenrecht en versnelling van de vreemdelingenrechtelijke procedure, Stb. 2010, 290) en het sinds 2007 daarop anticiperend gevoerde beleid.

Een heel ander, maar voor sociale cohesie niet minder belangrijk onderwerp is de beheersing en preventie van overlast en criminaliteit. De relevante strafbepalingen zijn onderwerp van nationale wetgeving. Daartegen kan alleen op regionaal niveau worden voorzien in het vroeg onderkennen en bijsturen van problematisch gedrag van minderjarigen en jongvolwassenen. Dit preventiebeleid vereist afstemming tussen politie, justitie, gemeentelijke functionarissen, onderwijsinstellingen, jeugdzorg en verslavingszorg.

Dat de regio niet een gebied met een stolp erover moet zijn, blijkt uit het Brabantse cultuurbeleid. Folklore kan een gevoel van vertrouwdheid oproepen, maar de festivals zijn het stadium van het cultiveren daarvan ver voorbij. Een culturele Europeaan bij uitstek als Jheronimus Bosch geldt hier en elders als een van de meest creatieve geesten op het snijvlak van Middeleeuwen en Nieuwe Tijd. Onverwachte verbindingen bepalen de internationale aantrekkelijkheid van de regio, met muziekfestivals die ruimte bieden voor *cross-over* stijlen. De in Brabant gecultiveerde traditie van het *Stabat Mater* werd in 2013 verrijkt met een nieuwe compositie door Hawar Tawfiq (1982-), een uit Sulaimania (Koerdisch Irak) gevlucht lid van de kleine religieuze gemeenschap van de Kakai, eerst Brabander en daarna Nederlander geworden.

De regio heeft dus het potentieel interne sociale cohesie te verbinden met openheid. De grenservaring van de regio betreft niet de buitengrenzen – zoals bij de territoriaal van elkaar afgebakende staten het geval was – maar de stedelijke centra, plaats van aankomst en van vertrek, ontmoetingspunt. Kenmerkend voor het ruimtelijke patroon van de regio is dat men het beter kan bepalen aan de hand van zijn stedelijke knooppunten dan aan de hand van de buitengrenzen.⁴⁶ Behalve op de officiële kaarten zijn die buitengrenzen in de maatschappelijke werkelijkheid geen scherpe scheidslijnen maar eerder overgangsgebieden naar een naburige regio.

Op hun beurt is De stad een knooppunt ten opzichte van andere steden. Tot het wezen van de regio als samenhang van stad en ommelanden behoort ook dat de steden met elkaar in netwerken verbonden zijn, binnen en buiten de kaders van hun staat. De nationale en internationale rechtsordes – bij ons in het bijzonder de Europese – moeten dat mogelijk maken. Alleen deze immers beschikken over de uitgestrektheid en de machtsstructuren die zulke vreedzame verbindingen mogelijk maken (staat en EU als *commonwealth*); de regio is daarvoor niet alleen te beperkt maar ook anders van aard. Regio's hebben niet de voor staten benodigde omvang, de “size of nations”⁴⁷, wellicht afgezien van een enkel bijzonder geval als Singapore, dat zich vanuit de positie van een regio in het Britse koloniale rijk heeft getransformeerd in een soevereine stadstaat. Ze zijn geen staat, maar behoeven ondersteunende nationale structuren zoals politie en rechtspleging (zonder dat die kleinschaliger oplossingen mogen belemmeren: denk aan lokale politiezorg). De artikelen 174 en 176 van het Werkingsverdrag verplichten de Europese Unie zich te richten op regionale ontwikkeling.

⁴⁶ De steden vormen immers in Europa zelf op hun beurt een dicht gevlecht. Zie Benevolo, *a.w.*, p. 215.

⁴⁷ Alberto Alesina & Enrico Spolaore, *The Size of Nations*. Cambridge MA / London: The MIT Press 2003.

Een nieuw paradigma

Voor het recht van het regionaal bestuur tekent zich hier een nieuw paradigma af. Maar voordat u de indruk krijgt dat we het bij recht en bestuur van de regio nog steeds over een randverschijnsel hebben van de grote politiek (nationaal, Europees, internationaal) wil ik twee observaties onder de aandacht brengen.

[a] De twijfels over de doeltreffendheid van staatsbestuur groeien op veel plaatsen, maar er worden meer kaarten gezet op het lokale en regionale bestuur. Benjamin Barber vestigt zijn hoop op de burgemeesters: hij ziet ze als centrale figuren in een bottom-up democratie met wederzijdse afhankelijke lokale bestuurscentra.⁴⁸ Dit alles lijkt sterk op de betekenis van de (grote) steden toegesneden, maar het gaat om de samenhang van stad en ommeland die juist in tijden van globalisering van betekenis is. In de internationale literatuur spreekt men van “*metropolitan areas*” in al die gevallen waarin een regio gedefinieerd wordt door een of enkele grote steden. De osmose van steden en omgevende gebieden kan zich ook uitstrekken over staatsgrenzen heen, zoals in het geval van de regio Strasbourg-Ortenau en de regio Wenen-Bratislava. Aken wordt nog niet tot de regio Limburg gerekend, maar Maastricht en Aken worden wel door een gemeenschappelijke internationale luchthaven bediend en vormen samen met de gebieden rond Luik en Eupen de Euregio Rijn-Maas. De ontwikkeling van deze Euregio lijkt echter de laatste tijd hinder te onderkennen van “eurosceptis” en nationalistische sentimenten.⁴⁹

[b] De andere waarneming betreft de van veel kanten aan de orde gestelde *impasses in de westerse democratieën*.⁵⁰ Verschillen in tempo tussen politiek en samenleving leiden tot ongelijktijdigheid van maatschappelijke dynamiek en publiekrechtelijke actie.⁵¹ De publieke taak kan niet meer volstaan met ordening en prestatie (het klassieke model van het “ordenend” en “presterend” openbaar bestuur, met het maatschappelijk leven als een soort black box), maar moet de “klok weer gelijk zetten” met de – regionaal mogelijk verschillende – maatschappelijke, culturele en economische dynamiek. Dat geeft aanleiding tot gezamenlijke planning, gebaseerd op prognoses⁵² en verantwoordelijkheid van bestuurders voor hun deelneming aan interactieve processen. Hierin spelen ordening en prestatie nog steeds een rol, maar niet meer in een black box denken over de verhouding tot de samenleving. Verschillende vormen van democratisch bestuur hoeven elkaar, zo blijkt ook uit Europees vergelijkend onderzoek, niet in de weg te zitten.⁵³

⁴⁸ Benjamin Barber, *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*. New Haven / London: Yale University Press 2013.

⁴⁹ Zie Floor Milikowski, ‘Het nieuwe gezicht van Nederland - De Euregio Maas-Rijn omsingeld door een glazen wand.’ In: *De Groene Amsterdammer*, jg. 138/32, 7 augustus 2014, pp. 20-23.

⁵⁰ Bijvoorbeeld Pierre Rosanvallon, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*. Paris : Éditions du Seuil 2006; Willem Schinkel, *De nieuwe democratie. Naar andere vormen van politiek*. Amsterdam : De Bezige Bij 2012.

⁵¹ Hartmut Rosa, *a.w.*, p. 363.

⁵² Ernst Hirsch Ballin, ‘Bestuursrecht en het ethos van de rechtsstaat’, p. 115, pp. 107-117. In: Marc Groenhuijsen, Ewoud Hondius en Henk Snijders (eds.), *Recht in geding*. Amsterdam: Boom Juridische uitgevers 2014, pp. 107-117.

⁵³ Zie Linze Schaap & Harry Daemen (eds.) *Renewal in European Local Democracies. Puzzles, Dilemmas and Options*. Wiesbaden: Springer VS 2012.

Bestuursrecht in de regio

Noch bestuurlijk, noch juridisch leidt dit tot een eenvormig patroon. De Grondwet verschaft daarvoor geen blauwdruk, zelfs geen schets; alleen een grondslag voor de traditionele rol van de overheid via haar wetgeving (zoals provinciale en gemeentelijke verordeningen). Het regionaal bestuur kan in het wettelijk systeem wel via gemeenschappelijke regelingen zijn legitimiteit tot de gemeentelijke democratie herleiden, maar die herleiding doet geen recht aan de politieke en bestuurlijke realiteit. De betekenis van het regionaal bestuur ligt daarin dat zijn beleid een eigen, meer omvattende scope heeft. De bestuurlijke methodiek moet in overeenstemming zijn met dat wat een regio betekenis geeft: maatschappelijke cohesie die afstemming tussen en met de actoren van de regio stimuleert bij het ontwikkelen van initiatieven.

De ene regio is de andere niet, ook niet op Nederlandse, laat staan Europese schaal. Er zijn regio's waarin één grote stad absoluut dominant is, en andere – zoals de Brabantse – waarin het veeleer om een stedennetwerk gaat. Die steden zijn wel essentieel: denk drie van de vijf steden Breda, Tilburg, Den Bosch, Eindhoven en Helmond weg, en we hebben het over een totaal andere regio. Wat de overheid betreft kunnen de patronen zeer divers zijn. Elk van de genoemde steden is voor een aantal gedecentraliseerde taken samenwerkingsverbanden aangegaan met naburige gemeenten, maar voor het veiligheidsbeleid zijn de regionale verbanden grootschaliger. Er is ook geen uniform publiekrechtelijk niveau van ordening. In de regeringsbeleidsstukken wordt gewoonlijk gesproken van decentralisatie aan de gemeenten, vooral omdat dat zo hoort, maar iedereen weet dat het dan vaak gaat om in gemeenschappelijke regelingen samenwerkende gemeenten. Voor economie, transport, milieu en ruimtelijk beleid daarentegen denkt men bij regio ook of zelfs vooral aan de provincie. Al naar gelang het onderwerp kan regionaal beleid de ene gemeente meer raken dan de andere.

Overheden, maatschappelijke organisaties en private ondernemingen moeten zich kunnen verbinden voor nieuwe initiatieven via een breed repertoire van normatieve vormen van handelen: een combinatie van strikt recht, van persuasie – niet dwingende normatieve interventies van de overheid (*gedragsgericht publiekrecht*, zoals op deze plaats onlangs door mijn collega Anne Meuwese in haar oratie besproken⁵⁴), contractuele relaties en joint ventures (*public private partnerships*), en – binnen de nog maar moeilijk te beschrijven juridische kaders – gezamenlijk gebruik van informatie.

Voor het geheel daarvan lijkt het moeilijk vertaalbare neologisme *governance*⁵⁵ passend: het is afgeleid van het woord *government*, maar is ruimer doordat het zowel 'verticale' als 'horizontale' vorm van normering omvat en zowel recht in de strikte betekenis van het woord als 'soft law'.⁵⁶

⁵⁴ A.C.M. Meuwese, *Gedragsgericht publiekrecht*. Tilburg: Tilburg University 2014.

⁵⁵ Zo ook bij Lazzarini, *a.w.*, p. 56.

⁵⁶ Zie daarover in een volkenrechtelijk kader Nico Krisch, *Beyond Constitutionalism: The Pluralist Structure of Postnational Law*. Oxford: Oxford University Press 2010, pp. 227-228.

Met de term *governance* beschrijft Ester Fuchs het bestuur van de 21^{ste} eeuw,⁵⁷ waarbij zij verwijst naar de vijf door UN-HABITAT onderscheiden “principles of good urban governance”: “effectiveness, equity, participation, accountability and security.”⁵⁸ Peter John spreekt van een “transition” van *local government* naar *local governance*,⁵⁹ een ontwikkeling die tegelijk noodzakelijk en wenselijk is, maar zozeer verweven met andere – ook Europese - bestuurslagen dat de “democratic credentials” van lokale volksvertegenwoordigers worden ondermijnd.⁶⁰ Het onderscheidend kenmerk van deze *governance* in vergelijking met traditioneel *local government* is de intensiteit van betrokkenheid van niet-publieke actoren. Daarop duiden de twee op wederkerigheid duidende trefwoorden: *participation* in de ene richting, *accountability* in de andere.

Het kabinetsbeleid

Al zulke initiatieven behoeven een andere vorm van rechtsvorming dan die van de statelijke regulering, dat wat Herman van Gunsteren ooit de *rational central rule approach* noemde.⁶¹ Het huidige regeringsbeleid tot decentralisatie op het gebied van de zorg is bedoeld om ruimte te maken voor regionale en plaatselijke verschillen. De interactie tussen gemeentebesturen (die zich daarvoor in regionale kaders organiseren), zorgverleners en cliënten zou de kosten van landelijke uniformiteit moeten uitsparen en – zo is de gedachtegang – beter moeten aansluiten bij de verscheidenheid van behoeften. De onvermijdelijke uniformiteit van nationale regels zou op plaats moeten maken voor een adequate verscheidenheid. Sommige critici voorzien dat daardoor rechtsongelijkheid zou ontstaan. Dat is waar, gezien vanuit het perspectief van de uitgangssituatie, maar ik betwijfel of die kritiek echt *to the point* is. De gelijkheid van (nationaal uniforme) regels abstraheert immers van de verscheidenheid van levenssituaties, waaraan men juist met bestuur dat “dichter bij de burgers” staat recht hoopt te doen.

Op 18 oktober 2013 schreef de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer: “De decentralisaties in het sociale domein zijn de grootste ontwikkeling in het binnenlands bestuur in de laatste decennia. Er worden niet alleen taken en middelen overgedragen, maar er wordt ook van gemeenten verwacht dat ze integraal gaan werken in het sociale domein.”⁶² Deze decentralisatie op het gebied van de zorg en de daarmee samenhangende keuze voor een “participatiesamenleving” wil gebruik maken van de grotere nabijheid van gemeenten en regionaal georganiseerde instellingen tot degenen die zorg behoeven en geven. Volgens de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015,⁶³ die op 1 januari 2015 in werking treedt, komen ingezetenen in geval van bijvoorbeeld een chronisch psychisch probleem in aanmerking voor een

⁵⁷ Esther R. Fuchs, ‘Governing the Twenty-First-Century City’. In *Journal of International Affairs*. Vol. 65-2, 2012, pp. 43-56.

⁵⁸ A.w., p. 45.

⁵⁹ Peter John, *Local Governance in Europe*. London: Sage 2001, p. 154.

⁶⁰ A.w., p. 156.

⁶¹ Herman R. van Gunsteren, *The Quest for Control: A Critique of the Rational-Central-Rule Approach in Public Affairs*. London / New York: John Wiley 1976.

⁶² Kamerstukken II 2013-2014, 33 750 VII, nr. 12, p. 1.

⁶³ Wet van 9 juli 2014, houdende regels inzake de gemeentelijke ondersteuning op het gebied van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang, Stb. 2014, 280.

maatwerkvoorziening, bestaande uit “ondersteuning van zijn zelfredzaamheid en participatie” of “beschermd wonen” (artikel 1.2.1).

Opgemerkt wordt dat hiermee een eind komt aan het uniforme niveau van voorzieningen in heel Nederland.⁶⁴ Dat is waar: dit gevolg is inherent aan decentralisatie. De belangrijkste schaduwzijde is echter de ontcrachting van het wederzijds besef dat de behoeftige een *recht* heeft jegens de overheid. Het normatieve kader wordt niet gevormd door regels maar door gemeentelijke plannen. Een van de nog te ontginnen taken van het regionaal bestuur is om in de relatie burger – overheid het besef van een rechtsbetrekking te herstellen. Ook op andere terreinen – bijvoorbeeld het ruimtelijk beleid en het economisch beleid – werken regionale en gemeentelijke overheden veel meer op basis van plannen dan op basis van regels: ze moeten in hun beleid immers juist onderscheid maken tussen verschillende situaties. De verbinding van planning met eisen van substantiële rechtvaardigheid is pionierswerk, waartoe Susan Fainstain (Harvard, voorheen hoogleraar op de Wibaut leerstoel van de Universiteit van Amsterdam) in haar boek over “The Just City” een aanzet heeft gegeven.⁶⁵

Een andere complicerende bijzonderheid is daarin gelegen dat regio's in Nederland geen eigenstandige publiekrechtelijke structuur hebben. De uitoefening van de overheidsfunctie, waarin samenspel met andere actoren wordt verwacht, vergt dus zelf ook al samenspel tussen (ten minste) verscheidene gemeenten en de provincie. Daarvoor zijn allerlei hulpstructuren ontwikkeld, zoals de gemeenschappelijke regelingen en instellingen voor de vervulling van publieke taken namens meer gemeenten. De democratische rechten van de burger zijn echter niet aangesloten op deze hulpstructuren; er is geen door de burgers gekozen regionale volksvertegenwoordiging. Des te belangrijker is dat de inrichting daarvan beantwoordt aan eisen van transparantie en rechterlijke controleerbaarheid.

In mijn vakgebied, dat van het recht, wordt vaak nogal krampachtig vastgehouden aan een tweedeling tussen publiekrecht en privaatrecht. Uiteraard weet iedereen dat de activiteiten van privaatrechtelijke actoren onderworpen zijn aan een omvangrijke publiekrechtelijke regulering, maar de gedachte dat de interacties tussen overheid en samenleving ook het privaatrecht zelf zou kunnen veranderen, houden velen verre van zich. Niet iedereen trouwens. Wijlen Jo van der Hoeven, eredoctor van onze universiteit, wees al in 1970 op het verschijnsel dat privaatrechtelijke normen door het publiekrecht worden “gekleurd”,⁶⁶ de nestor van onze juridische faculteit Herman Schoordijk deed dat in een rede van 1984⁶⁷ en zeer onlangs in zijn nieuwe boek over rechtsvinding.⁶⁸ Michiel Scheltema en Martijn Scheltema schreven een grote studie over de wisselwerking

⁶⁴ Zie het interview met J.P.H. Donner, p. 72, in Pieter Jan Dijkman e.a., *Allemaal even decentraal graag!* (Christen Democratische Verkenningen, zomer 2014), Amsterdam: Boom 2014, pp. 70-78.

⁶⁵ Susan S. Fainstain, *The Just City*, Ithaca / London: Cornell University Press 2010, pp. 172-173.

⁶⁶ “De magische lijn”, in: *Honderd jaar rechtsleven* (NJV-bundel), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1970, pp. 201-219, opnieuw gepubliceerd in: *Staatsrecht en bestuursrecht. Opstellen van Mr. J. van der Hoeven*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1984.

⁶⁷ H.C.F. Schoordijk, *Bestuursrecht en privaatrecht: een interne rechtsvergelijking*. Deventer: Kluwer 1984.

⁶⁸ H.C.F. Schoordijk, *Realistische en pragmatische rechtsvinding. Taak en taakopvatting van de rechter in de westerse wereld*. Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2014, pp. 166-167.

tussen publiekrecht en privaatrecht.⁶⁹ In een mensenrechtelijk perspectief is een tweedeling niet houdbaar, wanneer die ertoe leidt dat de overheid haar handen in onschuld wast terwijl mensen in de privaatrechtelijke normering aan hun lot worden overgelaten. Wat als decentralisatie van verantwoordelijkheid voor de zorg wordt omschreven, is meer dan het opdragen van bestuurstaken aan gemeenten die voorheen door de centrale overheid werden verricht. De terugtrekkende beweging van de overheid uit aanspraken op vergoedingen en voorzieningen roept risico's op die velen intuïtief aanvoelen, maar begrijpelijkerwijs lang niet altijd juridisch kunnen omschrijven.

De regio als democratische samenleving

Het is niet mijn bedoeling op te wekken tot een euforisch regionalisme. We dienen ons steeds bewust te zijn van de spanningsvelden waarin *regional governance* gestalte moet krijgen. Regio's zijn veelvormig. Ze kunnen elkaar ook overlappen of omsluiten. Maar regio's bieden wel bij uitstek een kans in tijden van desoriëntatie en onzekerheid. Hier ligt een uitdaging voor het regionaal bestuur die verder reikt dan de vitaliteit van de regio: ze betreft de vitaliteit van de democratische constitutie. Ik verwijs hier nogmaals naar de analyses van Hartmut Rosa over vervreemding als gevolg van de versnelling en dynamisering van de 21^{ste}-eeuwse samenleving. Ook al is het recht "uitgevonden" om afstandelijke relaties te normeren (dus daar waar geen persoonlijke verantwoordelijkheid wordt ervaren), als men zich de ander helemaal niet meer kan voorstellen schiet de morele spankracht van het recht tekort. Een democratische samenleving bouwt voort op een impliciet aanvaarde wederzijdse solidariteit (het "sociaal contract"), maar bij een te grote schaal is dat dragende morele besef letterlijk ver te zoeken. De uit de eurocrisis voortgekomen euroscopsis en de toenemende onverschilligheid inzake ontwikkelingsvraagstukken maken dat pijnlijk duidelijk. Solidariteit moet nu eenmaal van de grond af worden opgebouwd.

Daarop wijst in andere woorden ook de Franse politiek-historicus Pierre Rosanvallon. Met de opkomst van diffusere vormen van besturing, *gouvernance*,⁷⁰ verliest de aan de staat gerelateerde democratische politiek terrein.⁷¹ Weliswaar blijven de democratische constitutionele structuren (de democratische regeringsvorm) functioneren, maar ze zijn allengs minder geworteld in een democratische samenleving.⁷² Burgerschap is als gevolg van de door Seyla Benhabib⁷³ beschreven *disaggregation* op staatsniveau verschaald tot het uitoefenen van stemrecht als waardering van een debatkampioenschap. Men kan hierin een manifestatie zien van *consumérisme politique*.⁷⁴

⁶⁹ M. Scheltema en M.W. Scheltema, *Gemeenschappelijk recht. Wisselwerking tussen publiek- en privaatrecht*. Deventer: Kluwer 2003.

⁷⁰ Pierre Rosanvallon, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*. Paris: Éditions du Seuil 2006, p. 263.

⁷¹ A.w., p. 257 e.v.

⁷² Pierre Rosanvallon, 'Gleichheit im Zeitalter der Ungleichheit', p. 87 In: *Transit. Europäische Revue*. Band 44 (Herbst 2013), pp. 86-102. Het begrip "democratische samenleving" heeft juridisch betekenis gekregen doordat het een criterium vormt in de beperkingsgronden van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mensen en de fundamentele vrijheden.

⁷³ Seyla Benhabib, *The Claims of Culture. Equality and Diversity in the Global Era*. Princeton / Oxford: Princeton University Press 2002, p. 178.

⁷⁴ A.w., p. 257.

Benjamin Barber vestigt zijn hoop op de burgemeesters, maar moeten we niet eigenlijk onze hoop richten op een reactivering van een “breed” burgerschap in de opkomende regionale *governance*? Een actief regionaal burgerschap, dat naast politiek ook economische, maatschappelijke en culturele rollen vervult, zou het uitgangspunt moeten zijn van een democratische samenleving op regionaal niveau.

De gegroeide betekenis van de regio is dus geenszins een zijtoneel van de globalisering. De verknoping van economie, cultuur en samenleving over staatsgrenzen heen is juist de verklaring hiervan. Migranten – dat kunnen zowel vluchtelingen zijn als de door ASML geworven ingenieurs – hebben weliswaar bescherming nodig, maar zijn, zoals Ruud Lubbers vele malen heeft opgemerkt “sterke mensen” die in hun levensomstandigheden nieuwe mogelijkheden zoeken, “exceptional people”, zoals Ian Goldin ze noemde.⁷⁵ De regio, als verknoping van stad en omlandende regio's, is geen afwending van die nieuwe internationale dynamiek, maar de realisering ervan. Maar dan moeten wel de voorwaarden hiervoor vervuld zijn. De internationale rechtsorde moet vrede verzekeren, de Europese rechtsorde de voorwaarden waarborgen voor regionale ontwikkeling, zoals het Werkingsverdrag van de Europese Unie ook voorschrijft, die van de nationale staat een betrouwbare rechtspleging en rechtshandhaving. Vernieuwing en versterking van het regionaal bestuur, hoe belangrijk ook, is geen panacee, en al helemaal niet als gelijktijdige vernieuwing op andere bestuurlijke niveaus uitblijft. Onderzoek naar de criteria voor goed bestuur (zoals dat onder leiding van Frank Hendriks) kan helpen, hierin de weg te vinden.⁷⁶

Een dimensie die bij uitstek in regionaal verband zal moeten worden gerealiseerd is de duurzaamheid, in de zin van de houdbaarheid op lange termijn van de verhouding tussen mensen en leefomgeving. Dat is niet alleen een ecologische, maar een maatschappelijke taak. Mijn laatste voorbeeld heeft daarop betrekking. Wanneer economische initiatieven (die uit marktwerking voortkomen) dankzij hun ordening en afstemming een echt langetermijnperspectief van maatschappelijke verantwoordelijkheid hebben meegekregen, zal dat verbruik van de natuurlijke hulpbronnen tegengaan en duurzaamheid in de volle zin van het woord bevorderen. Het is daarom dat Ingolfur Blühdorn⁷⁷ heeft gewaarschuwd tegen een op onmiddellijke reacties en steunverwerving gerichte democratie, die – zo merkt hij terecht op – helemaal niet *nachhaltig* is. Een herbepaling van wat het betekent beleidsmatig gelijkheid na te streven (gebaseerd op principes van bijzonderheid, wederkerigheid en gemeenschappelijkheid)⁷⁸ kan juist een richtsnoer voor regionale *governance* bieden. Ze kan het dringend benodigde tegenwicht bieden tegen een van de meest aanstootgevende aspecten van globalisering. Dat juist op subnationaal niveau medeburgerschap van immigranten wordt geaccepteerd, is een bewijs van de vitaliteit van de regio:

⁷⁵ Ian Goldin, Geoffrey Cameron and Meera Balarajan, *Exceptional People. How Migration Shaped Our World and Will Define Our Future*. Princeton: Princeton University Press 2011.

⁷⁶ In voorbereiding is daarover L. van den Dool, F. Hendriks, L. Schaap, L. & A. Gianoli, (eds.), *The Quest for Good Urban Governance. Theoretical Reflections and Practical Challenges*. Wiesbaden: Springer 2014.

⁷⁷ Ingolfur Blühdorn, *Simulative Demokratie. Neue Politik nach der postdemokratischen Wende*. Berlin: Suhrkamp 2012, o.a. p. 262, p. 280. Zie ook van zijn hand ‘The sustainability of democracy. On limits to growth, the post-democratic turn and reactionary democrats’ (*Eurozine*, 11-07-2011) <www.eurozine.com/articles/2011-07-11-bluhdorn-en.html> accessed 19 July 2013.

⁷⁸ Pierre Rosanvallon, *La société des égaux*. Paris: Éditions du Seuil 2011.

men ziet daar scherper dan in de geformaliseerde kaders van het nationale vreemdelingenrecht wie wel en wie niet een bijdrage leveren aan de gemeenschap.⁷⁹

Slot

Laten we ten slotte even teruggaan naar Max Weber, de aartsvader van de verbinding van recht en bestuurskunde. De rationalisering van het recht door voor eenieder geldende wetgeving⁸⁰ heeft relaties op afstand – zonder persoonlijke binding – *betrouwbaar* gemaakt, en dat moet behouden blijven; bescherming van fundamentele rechten en vrijheden is hiervan een essentieel onderdeel.

In regionaal verband ontstaan kansen dankzij contacten van nabij. Bestuurlijke transparantie en *accountability* moeten hier een terugval beletten in gesloten vormen van solidariteit. In het kader van een betrouwbare rechtsorde biedt dit ruimte voor sociale, economische, technische en culturele inventiviteit, een ruimte die kan worden benut wanneer mensen elkaar als medeburgers weten te vinden.

⁷⁹ Seyla Benhabib (*a.w.*, p. 178) ziet daarin een teken van “disaggregation” van de verschillende aspecten van burgerschap: “[N]ationality and political membership are torn asunder.” Dit neemt niet weg dat het met het oog op de effectieve bescherming van ieders rechten en vrijheden geboden is, een recht op staatsburgerschap te erkennen voor wie in een samenleving thuis is (zie mijn *a.w.*, nt. 44).

⁸⁰ Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*. 5de druk, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck 1980), p. 450: “die Zeit rein rationaler Rechtssatzung und Rechtsanwendung”.

The world
in the region

The world in the region

*Lecture by Ernst Hirsch Ballin, Professor of Dutch and European constitutional law, delivered on the occasion of the opening of the Academic Year at Tilburg University on September 1, 2014**

Introduction

In the coming year, a new center will be launched at Tilburg University: the *Brabant Center for Transformation in Regional Law and Governance (TiREG)*, supported both materially and morally by the North Brabant provincial government and in cooperation with Eindhoven University of Technology.¹ Lawyers and public administration experts of our university have initiated this venture. We are interested in the new interactions that are developing between social, private, and public forms of government at the regional level.

Last year, one example of such interaction was the subject of the lecture on the occasion of the opening of the Academic Year by my colleague Ton Wilthagen. The regional Department for Work and Income and the business sector in and around Tilburg cooperated to develop new approaches to help out-of-work fellow citizens discover where and how their skills and the demand for labor can be brought together. Wilthagen described the “co-production and co-creation [...] involving citizens, companies, trade unions, local and other governments, and such knowledge institutions as universities, universities of applied sciences, schools of senior secondary vocational education, and other institutions. [...] This form of cooperation is [...] referred to as the Triple Helix and thrives [...] in a growing number of labor market and innovation regions, including the regions of Central Brabant (Midpoint) and South East Brabant (Brainport).”² People come together over new forms of job and career counseling. The joint involvement of officials inside and outside government has been instrumental in achieving this result: a fine example of innovative governance of the regional labor system.

The TiREG initiative is rooted in the conviction that innovation in regional government offers special opportunities in many areas. We expect that multidisciplinary research on this subject will open up new vistas that will benefit society as a whole. Respecting the thirty-minute time-limit set for this lecture, I will put the key issue first. The special thing about regional government is

* I wish to thank Professor Arnoud-Jan A. Bijsterveld, Karsten Meijer, LL.M., and Dr. Linze Schaap for their valuable comments and suggestions. Translation by Ineke Sijtsma-van der Kruk, MA, and Dick Broeren, MA, LL.M.

¹ “The Center focuses on developing cutting-edge academic and practical knowledge on the interplay – and interdependencies – of sustainable economic growth, tripartite governing and societal cohesion and resilience in regions in the Netherlands and comparable countries.”

² Ton Wilthagen, *Social innovation op de arbeidsmarkt: laat Nederland en Europa werken*. Lecture on the occasion of the opening of the Academic Year 2013-2014, Tilburg University 2013, https://www.tilburguniversity.edu/upload/31b0618c-9aaa-47a9-81de-1e1eeaad9760_lezing%20opening%20academisch%20jaar%202013.pdf.

that the interactions between social, private, and public forms of government at this level – the regional level – can be intensive and effective, without one form crowding out another.

This is the essential difference with government in small, closed communities, the villages of bygone days. In our part of the world, such communities are few and far between, but we do not need to go very far back in time to remember the stifling homogeneity of village life: everybody watched everybody else, religious involvement was obligatory, drop-outs did not exist.

World and region

The opening up of local communities had been a gradual process, and globalization meant a radical break. The acceleration and ease of worldwide communication, transactions, and transportation – brought about by technological and political changes – which started in the 1990s initiated a shift in the collective consciousness, a shift that is usually referred to as “globalization”. Openness to countless new types of relations and views has broken the closed structures of religious, ethnic, and cultural communities everywhere. Increasingly, and more and more easily, people and customs from far away change the image and “townscape” of globalization.

It is for this reason that globalization, while hugely pervasive, has never pandered to all. Village despots and tribal potentates fight back in many places against the freedoms of an open world of ideas. Unbelievers are an abomination to them, and freedom-loving believers are their greatest enemies,³ who deserve to be whipped. As early as in 1995, Mitchell Cohen wrote about this counter-movement of looking for a sometimes highly intolerant identity, that of “unidevotionalists’, those vigilant and anxious beings who are endlessly obsessed with litmus tests of absolute loyalty.”⁴

Some of us here present will remember – especially this afternoon, now that he is stepping down as president of the Board of Governors of the Catholic University of Brabant Foundation – how Ruud Lubbers, twenty years ago as a newly appointed Tilburg professor, laid the foundations of globalization studies at our university. There was some grumbling at the time that “globalization” was just a fashionable subject that had no place at all in an institution of academic research. But Ruud Lubbers was anything except a follower of fashion. He often saw new developments emerge at moments when others were still busy with the necessary routines. This goes in particular for what he said in 1995, in his inaugural address on conflicting value orientations: “*global culture* has no history, no tradition”, whereas *people* “[want] to be firmly rooted.”⁵ On the one hand, there are movements that fight for “*global values*”; as demonstrated by the enormous support for Amnesty International, for human rights, for Médecins Sans Frontières, but also for numerous

³ On the freedom to choose one’s religion, see Arvind Sharma, *Problematizing Religious Freedom*. Dordrecht / Heidelberg / London / New York: Springer 2011.

⁴ Mitchell Cohen, ‘Rooted Cosmopolitanism’, p. 233. In: Michael Walzer (ed.), *Toward a Global Civil Society*. Providence / Oxford: Berghahn Books 1995, pp. 223-233.

⁵ Ruud F.M. Lubbers, *Globalisering: Naar een nieuwe kijk op political economy* (inaugural address, Tilburg). Tilburg: Center for Economic Research – Katholieke Universiteit Brabant 1995, p. 15.

environmental organizations.” However, in the absence of a supporting “*social fabric* [...] for people who are in danger of being sidelined or ignored”, there are “more worrying” tendencies such as “resurgent nationalism”, “a rise in the number of sects and an increase in fundamentalism.”⁶ He concluded that the “longing to belong” in the contemporary context of globalization is “expressed positively – keeping the essence of old values alive by developing them in new ways – as well as negatively – clinging to fossilized values”.⁷ In 1998, he spoke on “social cohesion in an era of globalization”.⁸ He also discussed the counter-reactions to globalization and the accompanying fear triggered by “alienation”.⁹ Even in its early days of euphoria, when globalization was still focused on worldwide markets without legal impediments, Ruud Lubbers already drew attention to its potential downside: people would again become attached to what is close and familiar.

The issues which he identified at an early stage are now the subject of in-depth analyses, which are vitally important for research into law and government. Hartmut Rosa has pointed out that, because society has become more dynamic, the social order has become more fluid but also ungovernable.¹⁰ The digital globalization of our times has reinforced this phenomenon.¹¹ The fact that life experiences are no longer bound to a stable geophysical environment has led to progressive alienation.¹² This confuses people but also makes them rebel.

This tension has increased as stability disappeared and the institutions that used to provide order proved to be either missing or neglecting their duties. Attempts to reorder the social environment of groups of people on a mono-ideological basis is taking on ever more violent proportions. In this respect, American president George W. Bush was right when, after the attack on the Twin Towers, he said about Al Q’aeda: “They hate our freedoms – our freedom of religion, our freedom of speech, our freedom to vote and assemble and disagree with each other.”¹³ In various parts of the world today, people are being confronted with the fact that the model of the closed community, based on one single religious or ethnic identifier,¹⁴ is imposed by terrorist practices. We know their victims: the refugees to whom we as academic communities, too, want to offer a new perspective, and the families of those hit by unsanctioned violence – touching our own community, including, this summer, Willem Witteveen, his wife Lidwien Heerkens, and their daughter Marit.

⁶ *Op. cit.*, p. 23.

⁷ *Op. cit.*, pp. 23-24.

⁸ Raiffeissen Lezing 1998, Eindhoven: RabobankAcademie/Seminars 1998.

⁹ Ruud Lubbers & Jolanda Koorevaar, ‘Primary globalization, secondary globalization and the sustainable development paradigm – opposing forces in the 21st century’, pp. 23-24. In: Wil F.C.M. Derkse, Jan M. van der Lans & Stefan J.M. Waanders, *In Quest of Humanity in a Globalising World. Dutch Contributions to the Jubilee of Universities in Rome 2000*. Leende: Damon 2000, pp. 16-36.

¹⁰ Hartmut Rosa, *Weltbeziehungen im Zeitalter der Beschleunigung. Umriss einer neuen Gesellschaftskritik*. Berlin: Suhrkamp 2012, p. 301.

¹¹ *Op. cit.*, p. 305.

¹² *Op. cit.*, p. 306.

¹³ Address of the President of the United States to the Joint Session of the 107th Congress, September 20, 2001, p. 68. In: *Selected Speeches of President George W. Bush 2001 – 2008*, pp. 65-73, georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected_Speeches_George_W_Bush.pdf.

¹⁴ See Amartya Sen, *Identity and Violence: The Illusion of Destiny*. New York / London: W.W. Norton & Company 2006. Cf. also Amin Maalouf, *Les identités meurtrières*. Paris: Grasset 1998.

Rejection of globalization is now rising here and there under the banner of a new statist nationalism. I agree that the state has certainly not outlived its usefulness, but a state that braces itself against other states and wants to enforce “national unity” to the detriment of internal cultural, linguistic, or religious diversity is bound to harm people. The 20th century has taught Europeans bitter lessons in this respect.¹⁵

Let us therefore acknowledge the reality of globalization and its counter-movements, but let us also look beyond them to what might help to bring order to what is, as yet, a chaotic constellation of forces. It is the rule rather than the exception that the state is the constitutional structure accommodating a diversity of people, communities, and regions, brought together in the course of history to form one, more or less sovereign, framework. A modern state under the rule of law will not be kept together by a monoculture or a state religion or state ideology, but only by a structure guaranteeing general freedom: legal rules that apply equally to everyone and a governing arrangement that protects the “human security” of citizens.¹⁶ If people in this arrangement of the constitutional state understand and accept one another, diversity is possible. Frequently, national symbols precisely express this “unity in diversity”. A great deal of diversity can exist within one state and between regions. The symbolism in the national flags of Great Britain, South Africa, and the United States, for example, all refer to their component parts. Taking in the interior of the *Ridderzaal* in The Hague, we see leaded windows and wall tapestries, all referring to the diversity of the regions from which the state of the Netherlands derives its substance.

Not a preserving jar full of pickled idiosyncrasies

The proximity of others in the region in which a person lives or works – for most people today, this will not be the same region all of their lives – counterbalances the spatial alienation generated by globalization. However, the region can never be a preserving jar full of pickled idiosyncrasies. When we speak of a region like Brabant, or the Ruhr region, or Nairobi, or the *Randstad*, we talk about a highly urbanized area in which, besides the city or cities, other vital areas (for agricultural, nature conservation, or recreational purposes) codetermine society. Most academic publications on cities – urban studies – invariably emphasize *the* city, a huge metropolis being the popular example. The way in which regional urbanization materializes, however, is in fact usually multipolar, a network of cities in a continuum of suburbs and less urbanized areas.¹⁷ The cities form part of a region, one of whose characteristics is that the non-urbanized areas are geared to and dependent on the cities for such functions and services as government, work, and healthcare; conversely, the quality of life in the cities is equally determined by the size of their rural environment, concerning, among other things, food, nature conservation, and recreation. Thus, a region essentially

¹⁵ “Against nationalism” was the headline of the article in the *Osservatore Romano* commemorating the start of the First World War (August 5, 2014, www.osservatoreromano.va).

¹⁶ On this concept in relation to globalization and “human development”, see Ralf Bodelier, *Kosmopolitische perspectieven. Reflecties op ‘Human Development’ en ‘Human Security’* (PhD thesis). Tilburg: Celsus / Wereldpodium 2012, pp. 483-509.

¹⁷ Anna Lazzarini, *Il mondo dentro la città. Teorie en pratiche della globalizzazione*. Milano/Torino: Bruno Mondadori 2013, pp. 17, 18, 23.

consists of a city (or cities) and rural areas or, in Dutch, *ommelanden*.¹⁸ A recent OECD report refers to the importance of “urban-rural interactions”: “When urban and rural areas are more connected, they can benefit from the complementarity of their different endowments, facilitating better access to jobs, amenities and different types of services.”¹⁹ This international comparative study (on BrabantStad, among other things) shows that interactions of urban and rural areas that cut across traditional administrative boundaries benefit socio-economic development and sustainability.”²⁰

What we call a “region” here may therefore be quite a different thing from the megaregion from the study of international relations. In the latter perspective, all of Western Europe is a “region”. Similarly, if refugees from Syria are given aid “in the region”, “region” refers to the entire Middle East; for the refugees concerned, however, aid that is offered a thousand miles away is hardly “in the region”. A useful definition of the concept of “region” must be tangible for the people whose situation is concerned. North Brabant, for example, is such a region. The deciding factor is not the legally defined provincial boundaries; it is the social and – granted – governmental cohesion within an area in which a few (and by Dutch standards) large and medium-sized cities serve a socio-geographically mixed territory.

A city is more than a built-up area in which people live. Cities attract people who build a diverse economy and culture there. Less-urbanized or rural areas literally and figuratively breathe life into the city and offer space for alternatives as well as for the growth inherent in urban dynamics. The city is the place where people from inside and outside the region arrive and depart, where the exchange or the market, the court of law, and the administrative center are located, and where the whole region’s specific needs, caused, for example, by illness or disability, are met.

Hegel thematized the *bürgerliche Gesellschaft* – civil society – as the context in which *Bedürfnisse* – needs – are catered for; a society requires administration of justice and government.²¹ The corresponding markets and forums – including the courts of law – have their place in the city. The integrated public functions of the Greek *αγορά*²² and the Roman *forum* are their archetypes. In her beautiful and well-thought-out book entitled *Il mondo dentro la città*, Anna Lazzarini devotes much attention to the meaning of the city as the showcase and stage of the national and international economy, and as a center of consumption.²³ The modern city is therefore essentially open and diverse, in a sense comparable to a node in a network.²⁴ The strongest metaphor is maybe

¹⁸ Dutch *ommelanden* (see, for example, J.Ph. de Monté verLoren, *Hoofdlijnen uit de ontwikkeling der rechterlijke organisatie in de Noordelijke Nederlanden tot de Bataafse omwenteling*, edited by J.E. Spruit. Deventer: Kluwer 2000, p. 134) traditionally refers to the rural area around the city of Groningen, from which the province of Groningen originated.

¹⁹ OECD, *Rural-Urban Partnerships. An Integrated Approach to Economic Development*. Paris: OECD Publishing 2013, <http://www.dx.doi.org/DOL:10.1787/9789264204812-en>, p. 136.

²⁰ *Op. cit.*, pp. 15-16.

²¹ G.W.F. Hegel, *Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse* (1821, ed. Helmut Reichelt, Frankfurt am Main / Berlin: Ullstein 1972), §§181-256. Hegel called this administrative function “polizeiliche Vorsorge” (§ 249).

²² *Op. cit.*, p. 94.

²³ *Op. cit.*, pp. 74-99.

²⁴ *Op. cit.*, p. 49.

that of the city as a catchment area of everything that is in motion.²⁵ Finally, the location of the city on a river, near open water, or along another type of transit route has often determined its ability to build trade relationships beyond its own region.²⁶

Changes in municipal government and municipal law

This significance of the city is not new. A wider historical perspective can be found in Leonardo Benevolo's book on the history of European urbanization from antiquity.²⁷ Town planning, fortification, and accessibility reflected the cities' developing functions. These cannot be separated from their regional, national, and international networks.²⁸ Thanks to Jos Coopmans, Trix Jacobs, and others in Tilburg, the legal history of Brabant has been given a prominent place, as has Brabant's cultural history thanks to the efforts of Arnoud-Jan Bijsterveld. Without a doubt, the acceleration of the dynamics in all fields of social life is an essential characteristic of *Modernity*. Hartmut Rosa has analysed this process of *social acceleration*. It can be traced in the history of regional government. Because regulating regional government is a primary state responsibility, the arrangements differ from one country to the next, each with its own national traditions. In public administration research, five different patterns are distinguished in Europe that go back to such traditions.²⁹ After having gained much experience in the Amsterdam city council, Ton van der Eyden wrote a superb book on *Public Management of Society* in the centralist French style of government.³⁰

The 1814 Constitution for the United Provinces of the Netherlands was a compromise between the far-reaching local and regional autonomy in the prerevolutionary Republic of the United Netherlands and the centralization that developed during the Batavian Republic and in the French era. That Constitution and the 1815 Constitution for the Kingdom of the Netherlands distinguished between cities on the one hand and manors, districts, and villages, on the other – in 1815 collectively referred to as *besturen ten platte lande* ("authorities in the countryside").³¹ This changed in 1848 when the great Dutch political innovator, J.R. Thorbecke, introduced a uniform legal model of territorial decentralization, based on provinces, municipalities, and water boards into the Constitution and, for implementation purposes, into the Municipalities Act. This removed the legal distinction between the cities and the authorities in the rural areas.³²

²⁵ *Op. cit.*, p. 54.

²⁶ For that reason, the Tuscan cities of Florence and Pisa fought each other over the course of the river Arno with such tenacious inventiveness that a plan was conceived to construct a channel and a dam to divert the river. See Roger D. Masters, *Fortune is a River. Leonardo da Vinci and Niccolò Machiavelli's Magnificent Dream to Change the Course of Florentine History*. New York: Plume 1999.

²⁷ Leonardo Benevolo, *The European City* (transl. Carl Ipsen). Cambridge: Blackwell 1993.

²⁸ Including the fact that the cities, certainly in Europe, together form a network. See Benevolo, *op. cit.*, p. 215.

²⁹ See John Loughlin, Frank Hendriks & Anders Lidström (eds.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: OUP 2012.

³⁰ Ton van der Eyden, *Public Management of Society. Rediscovering French Institutional Engineering in the European Context*. Amsterdam: IOS Press 2003.

³¹ Articles 78 and 81 of the Dutch Constitution of 1814, Articles 132 and 154 of the Dutch Constitution of 1815.

³² Cf. P.J. Oud, *Handboek voor het Nederlands gemeenterecht*, Deel I. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1956, p. 17.

I would like to reflect for a moment on this historical development, because the choice for uniformity in 1848 expresses a particular stage in conceptualizing and contemplating government. In this train of thought, each municipality, large or small, has to regulate its own internal affairs.³³ There is supervision at a higher level, but the autonomy is essentially inward-looking. Article 140 of the Constitution of 1848 read as follows: “The regulation and administration of the municipality’s internal affairs shall be delegated to the Council.” This provision went unchanged for 150 years, until it was combined, in 1983, in a rather clumsy way with the provision on provincial autonomy: “The powers of provinces and municipalities to regulate and administer their own internal affairs shall be left to their administrative organs” (Article 124, first paragraph, formulation of 1983). In addition, provincial and municipal administrative organs may be required to implement national or provincial legislation (so-called “co-administration”).

The idea that municipalities have their own “household” that is subject to local democracy, is a valuable central element in theorizing about decentralization and local autonomy. It has resulted in complex case law on such legal concepts as “own internal affairs” and “municipal supplementary competence”. In a Council of Europe context, this autonomy is guaranteed in a convention of the Council of Europe, the 1985 *European Charter of Local Self-Government*, which the Kingdom of the Netherlands ratified in 1991.

In 1848 and the hundred years that followed, there was a more or less stable, inward-looking domain of municipal autonomy, the “own internal affairs”. Changes of scale did lead to municipal redivision, but not to a different perception of the nature of the municipality. The administrative model of the municipal internal affairs, however, did not offer an adequate framework for changing the relations between the municipal government and other social actors, nor for intensifying the mutual relations between municipalities in the same region. However, the inevitable happened: the system of separate “households” was supplemented with a whole range of legal-administrative cross-connections, coordination, planning, and supportive structures such as common arrangements between neighboring municipalities. Attempts to realize new architecture for local and regional government – dividing the Netherlands into districts to form an additional administrative layer, creating a larger number of provinces with a regional function, or, on the contrary, a smaller number of provinces (regions) with a more limited scope of activities, or consolidating several municipalities into a small number of megamunicipalities – foundered one by one as a result of institutional and political resistance.

What did progress – albeit in fits and starts and apart from the boundary changes – was the municipal redivision, every time when the administrative tasks of separate municipalities became too intertwined or were assumed to be too burdensome to be executed separately. Even so the regional government, in North Brabant, among other regions, has developed in provincial and municipal cooperation. This partly happened with the active involvement of the central government or in interaction with European Union policy. As a result, new answers to social issues emerged, such as regional economic policy, the regional environmental departments and the joint

³³ Oud, *op. cit.*, Deel II. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1959, pp. 10ff.

approach to security and healthcare concerns. One thing our new institute TiREG will certainly not do is work on a new model to reconstruct local and regional government. It will, however, try to learn from the dynamics of contemporary regional government.

As stated above, these dynamics are not a typical and even less an exclusively Dutch phenomenon, and neither are they universal in the rest of the world. In the Netherlands, globalization is different from what it is in Kenya or in Guangdong. People live together in spatial patterns that can be traced back, everywhere and over the centuries, to the interaction between city and surrounding countryside. In her PhD thesis, which she wrote at Tilburg University, Marloes Craane shows the interdependence of city and surrounding countryside in the *Meierij* (Bailiwick) of Den Bosch based on an analysis of the economic relations and the spatial infrastructure.³⁴ This kind of interdependence is characteristic of European cities, but – as Leonardo Benevolo's study shows³⁵ – is at risk of being disrupted. The uncontrolled industrialization of the 19th century and the ecological damage to rural areas constitute such risks, as does the degradation of cities to disconnected open-air museums, stripped of their typical urban functions in connection to the surrounding region. Such risks also show the importance of our subject, *regional law and governance*.

Regional dynamics

The social, cultural, and legal transformations which we want to study of course do not concern the transformations of the buildings one finds in cities and villages – possibly of their functions, though – but rather of the people and their relations. In a recent publication, Arnoud-Jan Bijsterveld has identified questions into the current regional identity of North Brabant, taking into account the extensive post-war urbanization and the infeasibility to trace it back to people's origins:³⁶

What makes our networks open and how do we keep them that way? If innovation is so important, how do we ensure that we enable the residents of Brabant, both individually and collectively, to actually be innovative? If connection with heritage, history, and culture – as argued by various authors – distinctly contributes to the identification of inhabitants with a region and with each other, how do we transfer relevant knowledge in an up-to-date fashion, one that does not exclude people but includes them? If we really see an attractive perspective for Brabant as a 'top knowledge region' and 'knowledge economy', how do we achieve that our youth is better educated and that knowledge leads to economic innovation? And if it is true that the nature and architecture of our countryside can contribute to deep roots and identification, then what is the way forward with our cities and our countryside?"

³⁴ M.L. Craane, *Spatial Patterns; The Late-Medieval and Early-Modern Economy of the Bailiwick of 's-Hertogenbosch from an Interregional, Regional and Local Spatial Perspective* (PhD thesis, Tilburg University). Rotterdam: Platform P 2013, https://pure.uvt.nl/portal/files/1518761/Craane_spatial_19-06-2013.pdf, pp. 63-65.

³⁵ Leonardo Benevolo, *The European City*. Oxford / Cambridge MA: Blackwell 1993, pp. 213-220.

³⁶ Arnoud-Jan Bijsterveld, 'Zóó is Brabant. Noord-Brabant als casus van dynamisch regionalisme in Europa', p. 567, in: W. van de Donk, S. van Dommelen, J. Janssen, W. van Leeuwen and M. Notermans (eds.), *Het Nieuwste Brabant*, [s-Hertogenbosch and Eindhoven] / Provincie Noord-Brabant en Uitgeverij Lecturis 2014, pp. 552-570.

What may be added here is the region's political importance. In a modern European region, the question arises as to how democratic the government is – a question that cannot be dismissed by referring to the right to vote. Saskia Sassen has observed the rise of “urban law” in the United States, which seems to be taking over after a century-long rise to prominence of state and national law. In the European Union, she perceives an increase in “intercity networks” and local priorities in the fight against racism and environmental degradation. In the region and in particular in the cities, “subnational struggles for self-governance at the level of the neighborhood and the city” are emerging.³⁷

The political dimension of citizenship of a region will have to be one of the points of reference in studying regional governance. Anders Lidström and Linze Schaap have begun such research into citizenship in city regions.³⁸ The concept of citizenship is directly connected, historically and in many languages etymologically, with the historical center of the city,³⁹ “-burg” in European city names like Regensburg, Edinburgh, Tilburg, Middelburg, and St. Petersburg, or similar suffixes in Petrograd, Novigrad, or Cittanova, and countless other names. In the Middle Ages, those who had lived in a city for a year and a day became citizens of that city;⁴⁰ serfs thus obtained their freedom from their feudal lord. From these beginnings, civil rights (the *droits du citoyen*) have developed step by step since the French Revolution.

Apart from their surrounding countryside, cities have always had a much larger, sometimes even continental or intercontinental, “surrounding countryside” (or hinterland) from which people migrate to the cities. Tensions and conflicts elsewhere in the world can have an impact on them or through them, sometimes – as the past few months have shown – even beyond the boundaries of what a peaceful society can accept. On the positive side, however, experience has shown that interaction breeds development. Cities are by definition not closed, monocultural communities, but places where people go in search of a new, better, or safer future for themselves and their children. In a certain sense, the most important cities represent the world in the region. They are crucibles of commercial, intellectual, and cultural exchange and development.

At a local level, Sassen observes, state citizenship cannot be an appropriate or suitable criterion,⁴¹ especially given the fact that it is the cities where migrants arrive and integrate.⁴² This is taken into account in Dutch and European election rules: aliens who have lived in a city for five or more years have the right to vote and stand as a candidate at municipal elections; European citizens have this right to vote in municipal elections irrespective of the member state in which they

³⁷ Saskia Sassen, ‘Urban Capabilities: An Essay on Our Challenges and Differences’, p. 87. In: *Journal of International Affairs*. Vol. 65-2, 2012, pp. 85-95.

³⁸ See Anders Lidström & Linze Schaap, ‘Comparing Citizenship in City-Regions. An Introduction’. In *Journal of Urban Affairs* (August 2014, forthcoming).

³⁹ In Latin *civis / civitas*, from which French *citoyen / cité* and English *citizen / city* originate.

⁴⁰ Heinrich Mitteis, ‘Über den Rechtsgrund des Satzes “Stadtluft macht frei”’. In Erika Kunz (ed.), *Festschrift Edmund E. Stengel zum 70. Geburtstag*. Wien / Köln: Böhlau Verlag 1952, pp. 342–58.

⁴¹ *Op. cit.*, p. 93.

⁴² Doug Saunders, *Arrival City. How the Largest Migration in History is Reshaping our World*. London: William Heinemann 2010.

reside.⁴³ I believe that this interpretation of municipal citizenship presages a development that *state* citizenship must undergo as well, allowing people to fully exercise their civil rights in the society in which they are at home.⁴⁴

The ability to make connections

In a modern city and region, citizenship means a great deal more than merely exercising political rights. This citizenship concerns the whole spectrum of the participation society, in a multitude of roles and responsibilities. Using the full potential of the region as an open connection between city and countryside requires an administrative *ability to make connections*. I will first give three examples, partly from my own experience.

Technological development and continuity are eminently important for the North Brabant region – with Eindhoven and Veldhoven as relevant centers. This is not perceived as something that only concerns the relevant industries (Philips, ASML), but has for many years been subject to coordination of private initiatives and public responsibility. There is increasing awareness that the authorities in this region – where Philips and ASML have their establishments – can harness education policy to help develop and mobilize new generations of capable workers and can facilitate the sector by means of spatial planning and transport initiatives. The admission of highly qualified technical specialists from non-EU countries is a subject of government policy.⁴⁵ Agreement among the stakeholders has made High Tech Campus, an internationally renowned center of knowledge and production, into the success it now is.

A completely different but equally important topic regarding social cohesion is the control and prevention of disorder and crime. The relevant criminal law provisions are subject of national legislation. However, early detection of crime and correcting problem behavior among minors and young adults can only effectively take place at the regional level. This prevention policy requires coordination between police, prosecutors, municipal officials, educational institutions, youth care, and addict care.

That culture in Brabant is anything but conservative is borne out by the cultural policy in Brabant. Folklore can elicit feelings of familiarity, but festivals in Brabant are long past the stage of merely cultivating such feelings. A pre-eminent cultural European like Hieronymus Bosch is known both here and abroad as one of the most creative minds at the junction between the Middle Ages and the modern era. Unexpected combinations characterize the international attraction of the region, with music festivals offering a stage to cross-over genres. The tradition of the *Stabat Mater*,

⁴³ Article 22 of the Treaty on the Functioning of the European Union and Article 40 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union.

⁴⁴ Ernst Hirsch Ballin, *Citizens' Rights and the Right to be a Citizen*. Leiden / Boston: Brill Nijhoff 2014.

⁴⁵ This is the subject of the Modern Migration Policy Act (Act of Parliament of July 7, 2010, amending the Aliens Act 2000 and a number of other Acts of Parliament with regard to strengthening the position of the sponsor in general immigration law and speeding up immigration law procedures, *Wet modern migratiebeleid*, Stb. 2010, 290) and the policy pursued since 2007 in anticipation of this Act.

cultivated in Brabant, was enriched in 2013 by a new composition by Hawar Tawfiq (1982), a member of the small religious community of the Kaka'i who fled his native Sulaymaniyah (Iraqi Kurdistan) and became first a citizen of Brabant and then legally of the Netherlands.

The region thus has the potential to link internal social cohesion to openness. The frontiers of the region are not so much the external borders – as used to be the case with territorially defined states – but rather the urban centers, place of arrival and of departure, meeting point. It is characteristic of the region's spatial pattern that its area is easier to determine based on its urban nodes than on the basis of its external boundaries.⁴⁶ Unlike on the official maps, these external boundaries are not sharp dividing lines in social reality but rather transitional areas that melt into the neighboring region.

In turn, the city is a junction in relation to other cities. It is characteristic of the region as an interdependent whole of city and surrounding area that the cities are linked by networks, inside and outside their state frameworks. National and international legal systems – in our situation in particular the European legal system – must facilitate this, as they alone have the scope and the power structures that make such peaceful agreements possible (state and EU as commonwealth); the region is not only too limited to achieve this, it is also different in nature. Regions lack the critical mass of states, the “size of nations”,⁴⁷ with the possible exception of a special case like Singapore, which has transformed itself from a position as a region in the British colonial empire into a sovereign city-state. Regions are not states, but need supporting national structures like police and justice (without hampering smaller-scale solutions, for instance, community-oriented policing). Under Articles 174 and 176 of the Treaty on the functioning of the European Union, the EU has the obligation to focus on regional development.

A new paradigm

A new paradigm for the law on regional government is taking shape here. But before you form the impression that regional law and government is still an epiphenomenon to major politics (national, European, international), I would like to make two observations.

[1.] In many places, doubts about the efficacy of state government are growing, but simultaneously there is more confidence in local and regional government. Benjamin Barber is pinning his hopes on the mayors: he sees them as central figures in a bottom-up democracy with mutually dependent local administrative centers.⁴⁸ While this seems to be geared strongly towards the significance of the cities (particularly large ones), it is the relationship between city and surrounding area that is important, especially in times of globalization. The international literature refers to “metropolitan areas” in all those cases where a region is defined by one or a few large cities.

⁴⁶ In Europe itself, the cities in their turn form a dense network. See Benevolo, *op. cit.*, p. 215.

⁴⁷ Alberto Alesina & Enrico Spolaore, *The Size of Nations*. Cambridge MA / London: The MIT Press 2003.

⁴⁸ Benjamin Barber, *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*. New Haven / London: Yale University Press 2013.

The osmosis of cities and surrounding area can also extend beyond state boundaries, as in the case of the Strasbourg-Ortenau and the Wenen-Bratislava regions. Aachen is not yet considered to be part of the Limburg region, but Maastricht and Aachen are already served by a joint international airport and, together with the areas around Liège and Eupen, they form the Meuse–Rhine Euregion. However, lately the development of this Euregion seems to be negatively affected by “euroscepticism” and nationalist sentiments.⁴⁹

[2.] The other observation concerns the much discussed *impasses in Western democracies*.⁵⁰ Differences in pace between politics and society have led to non-simultaneity of social dynamics and public-law response.⁵¹ Public duties no longer stop with order and performance (the classical model of the “ordering” and “performing” public administration, with the social world as a kind of black box), but must include “synchronizing the clocks” with the social, cultural, and economic processes – taking into account regional differences. This gives rise to joint planning, based on prognoses⁵² and accountability of administrators for participating in interactive processes. Order and performance still play a role, but without the relation with society being thought of in terms of a black box. As European comparative research has shown, different forms of democratic government need not be incompatible.⁵³

Administrative law in the region

Neither administratively nor legally will these developments lead to a uniform pattern. The Constitution does not provide a blueprint here, not even a sketch; only a foundation for the traditional government role through legislation (e.g., provincial and municipal regulations). Although regional government can, via joint regulations in the legal system, trace its legitimacy back to municipal democracy, this does not do justice to the political and administrative reality. Regional government is important because its policy has a separate, broader scope. The administrative strategy must be in line with the feature that gives the region meaning: the social cohesion that stimulates agreement among and with the stakeholders in the region to develop new initiatives.

Every region is different from the next, on a European scale but also in the Netherlands. Some regions are dominated by one large city, and others – such as those in Brabant – have a city network. These cities are essential: leaving three of the five cities of Breda, Tilburg, Den Bosch, Eindhoven, and Helmond out of the equation would result in a totally different region. The national government allows for very diverse patterns. Each of the cities mentioned collaborates with

⁴⁹ See Floor Milikowski, ‘Het nieuwe gezicht van Nederland - de Euregio Maas-Rijn omsingeld door een glazen wand.’ In: *De Groene Amsterdammer*, Vol. 138/32, 7 augustus 2014, pp. 20-23.

⁵⁰ For instance, Pierre Rosanvallon, *La contre-démocratie. La politique à l’âge de la défiance*. Paris: Éditions du Seuil 2006; Willem Schinkel, *De nieuwe democratie. Naar andere vormen van politiek*. Amsterdam: De Bezige Bij 2012.

⁵¹ Hartmut Rosa, *op. cit.*, p. 363.

⁵² Ernst Hirsch Ballin, ‘Bestuursrecht en het ethos van de rechtsstaat’, p. 115, pp. 107-117. In: Marc Groenhuijsen, Ewoud Hondius and Henk Snijders (eds.), *Recht in geding*. Amsterdam: Boom Juridische uitgevers 2014, pp. 107-117.

⁵³ See Linze Schaap & Harry Daemen (eds.) *Renewal in European Local Democracies. Puzzles, Dilemmas and Options*. Wiesbaden: Springer VS 2012.

neighboring municipalities to provide some decentralized services, even if regional cooperation in the field of security policy is on a larger scale. Nor is there a uniform public-law level of organization. Government policy documents usually refer to devolution to municipalities, mainly because it is conventional phraseology, but it is common knowledge that the reference often denotes municipalities that cooperate on the basis of joint regulations. As regards such issues as the economy, transport, environment and spatial planning policy, however, “region” is also, or even predominantly, associated with “province”. Depending on the subject, regional policy may have a larger impact in some municipalities than in others.

Authorities, social organizations, and private enterprises must be enabled to commit to new initiatives through a broad repertoire of normative forms of action: a combination of law pure and simple, of persuasion – non-mandatory normative interventions by the government (*conduct-oriented public law*, as discussed recently in this very place by my colleague Anne Meuwese in her inaugural address⁵⁴) – contractual relations and joint ventures (public-private partnerships), and – within legal boundaries that are still difficult to define – joint access to information.

Governance⁵⁵ seems to be a fitting term to describe this cooperation. The term derives from the word “government”, but is broader in that it covers both “vertical” and “horizontal” norms and law in the strict sense of the word as well as “soft law”.⁵⁶ Ester Fuchs uses the term *governance* to describe government in the 21st century,⁵⁷ referring to the five “principles of good urban governance” defined by UN-HABITAT: “effectiveness, equity, participation, accountability and security”.⁵⁸ Peter John refers to a “transition” from local government to local governance,⁵⁹ a development that is both necessary and desirable, but is so complex because other networks and institutional structures, including European ones, are involved that the “democratic credentials” of local representatives may be undermined.⁶⁰ The most characteristic difference between *governance* and traditional *local government* is the intensity of non-public stakeholder involvement, as indicated by the two key terms reflecting the reciprocity of the relationship: *participation* in one direction, *accountability* in the other.

⁵⁴ A.C.M. Meuwese, *Gedragsgerecht publiekrecht*. Tilburg: Tilburg University 2014.

⁵⁵ See also Lazzarini, *op. cit.*, p. 56.

⁵⁶ For a law of nations context, see Nico Krisch, *Beyond Constitutionalism: The Pluralist Structure of Postnational Law*. Oxford: Oxford University Press 2010, pp. 227-228.

⁵⁷ Ester R. Fuchs, ‘Governing the Twenty-First-Century City’. In *Journal of International Affairs*. Vol. 65-2, 2012, pp. 43-56.

⁵⁸ *Op. cit.*, p. 45.

⁵⁹ Peter John, *Local Governance in Europe*. London: Sage 2001, p. 154.

⁶⁰ *Op. cit.*, p. 156.

Cabinet policy

All these initiatives require a different development of law than that of state regulation, once termed the *rational central rule approach* by Herman van Gunsteren.⁶¹ The aim of the current government policy to decentralize health, youth, and social care is to give scope to regional and local differences. The rationale is that cooperation between municipalities (which, to that end, are organizing themselves in regional groupings), care givers, and clients will save the costs of national uniformity and will allow the greater diversity of needs to be catered for. Thus, the inevitable uniformity of national rules would have to give way to adequate diversity. Some critics claim that this will give rise to legal inequality. That is true, from the perspective of the former situation, but I doubt whether this criticism is really to the point. After all, the equality of uniform national rules also abstracts away from the diversity of citizens' life situations, to which in fact it is hoped better justice may be done by a type of government that is "closer to the citizen".

On October 18, 2013, the Minister of the Interior and Kingdom Relations wrote to the Dutch House of Representatives: "The decentralization in the social domain constitutes the greatest development in domestic governance in the last decades. Not only duties and resources have been transferred, the municipalities are also expected to cooperate in the social domain."⁶² This decentralization in the area of care and the related choice for a "participation society" are predicated on the greater proximity of the municipalities and regionally organized institutions to those who need or provide care. Pursuant to the Social Support Act 2015,⁶³ which will come into effect on January 1, 2015, residents are eligible, for example, in case of chronic mental health problems, for tailored care consisting of "support of their self-reliance and social participation" or "assisted living" (Article 1.2.1).

It is said that this ends the uniform level of services in the entire Netherlands.⁶⁴ This is true: this effect is inherent to decentralization. However, the most important downside is the negation of the mutual awareness that those in need have a *right* with respect to the government. The normative framework does no longer consist of rules but of municipal plans. One of the regional government's duties still to be explored is to restore the sense of legal relationship in citizen-government relations. In other fields too – for instance, spatial planning and economic policy – regional and municipal authorities work increasingly on the basis of plans rather than on rules: in their policies, they must accommodate various different situations. Combining planning with requirements of substantive justice is pioneering work, a field in which Susan Fainstain (Harvard, formerly Wibaut professor at the University of Amsterdam) in her book on *The Just City* has taken the first steps.⁶⁵

⁶¹ Herman R. van Gunsteren, *The Quest for Control: A Critique of the Rational-Central-Rule Approach in Public Affairs*. London / New York: John Wiley 1976.

⁶² Kamerstukken II 2013-2014, 33 750 VII, no. 12, p. 1.

⁶³ Wet maatschappelijke ondersteuning, wet van 9 juli 2014, houdende regels inzake de gemeentelijke ondersteuning op het gebied van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen and opvang, Stb. 2014, 280.

⁶⁴ See the interview with J.P.H. Donner, p. 72, in Pieter Jan Dijkman et al., *Allemaal even decentraal graag!* (Christen Democratische Verkenningen, zomer 2014), Amsterdam: Boom 2014, pp. 70-78.

⁶⁵ Susan S. Fainstain, *The Just City*, Ithaca / London: Cornell University Press 2010, pp. 172-173.

Another complicating factor is that regions in the Netherlands are not covered by a separate public-law arrangement. Executing government functions, which implies cooperation with other stakeholders, in its turn also requires cooperation with at least various other municipalities as well as the provincial authorities. For this purpose, all kinds of supporting arrangements have been developed, such as the common arrangements and institutions to carry out public duties on behalf of the municipalities. However, the citizens' democratic rights are not provided for in these supporting arrangements; there is no directly elected regional government. It is all the more important that these arrangements meet the requirements of transparency and good administrative practice.

In my discipline, the law, there is a tendency to cling to a public law – private law dichotomy. Of course everyone knows that the activities of private-law parties are subject to a great deal of public-law regulation, but that interactions between government and society could also change private law itself is a thought that many resolutely reject. But not quite everyone. The late Jo van der Hoeven, doctor *honoris causa* at our university, pointed out as early as in 1970 the phenomenon that private-law norms were “colored” by public law;⁶⁶ the *nestor* of our Law School, Herman Schoordijk, did so in a 1984 speech⁶⁷ and again very recently in his new book on finding of law.⁶⁸ Michiel Scheltema and Martijn Scheltema wrote a major study on the interaction between public law and private law.⁶⁹ In a human rights perspective, this division is untenable if it leads to a situation in which a government refuses to take action, abandoning people subject to private-law norms to their fate. What is described as the decentralization of responsibility for care is more than transferring administrative duties that used to be performed by the central government to the municipalities. The fact that the government is retreating from entitlements to benefits and facilities implies risks which many intuitively perceive, but understandably cannot always legally define.

The region as a democratic society

It is not my intention to inspire a euphoric regionalism. We need to be constantly aware of the areas of tension where regional governance must be put into practice. Regions are multi-form. They can overlap or surround each other. Still, in times of disorientation and uncertainty, regions preeminently offer opportunities. The challenge for regional government reaches beyond the region's vitality: it concerns the vitality of the democratic constitution. I refer again to Hartmut Rosa's analyses on alienation resulting from the acceleration and increasing dynamism of 21st century society. Even though law was “invented” to be able to set standards for distanced relations (i.e., where no personal responsibility is experienced), if one is no longer capable to form

⁶⁶ “De magische lijn”, in: *Honderd jaar rechtsleven* (NJV-bundel). Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1970, pp. 201-219, republished in: *Staatsrecht en bestuursrecht. Opstellen van Mr. J. van der Hoeven*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1984.

⁶⁷ H.C.F. Schoordijk, *Bestuursrecht en privaatrecht: een interne rechtsvergelijking*. Deventer: Kluwer 1984.

⁶⁸ H.C.F. Schoordijk, *Realistische en pragmatische rechtsvinding. Taak en taakopvatting van de rechter in de westerse wereld*. Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2014, pp. 166-167.

⁶⁹ M. Scheltema and M.W. Scheltema, *Gemeenschappelijk recht. Wisselwerking tussen publiek- en privaatrecht*. Deventer: Kluwer 2003.

a picture of the other, the moral potential of the law is jeopardized. A democratic society builds on an implicitly accepted, mutual solidarity, the “social contract”, but if the implications become too large, this moral awareness is hard to find. The euroscepticism generated by the eurocrisis and the increasing indifference to development issues make this painfully clear. Solidarity has to be built from scratch.

This is also signaled by the French political-historian Pierre Rosanvallon. With the rise of more diffuse forms of government, *gouvernance*,⁷⁰ state-related democratic politics is losing ground.⁷¹ Although the democratic constitutional structures (the democratic form of government) will continue to function, they are increasingly less rooted in a democratic society.⁷² In the wake of *disaggregation* at state level, described by Seyla Benhabib,⁷³ citizenship has eroded to nothing more than occasionally exercising one’s right to vote after a debating championship. This can be interpreted as a form of *consumérisme politique*.⁷⁴ Benjamin Barber is pinning his hopes on the mayors, but should we not be rather commit to reactivating a “broad” citizenship in the emerging regional governance? An active regional citizenship, one that fulfils economic, social, and cultural as well as political roles, should form the basis of a democratic society at the regional level.

Given its increasing significance, the region is anything but a minor phenomenon associated with globalization. This is clearly illustrated by the economic, cultural, and social links across state borders. It is true that migrants –refugees as well as engineers recruited by ASML – need protection, but, as Ruud Lubbers has stated many times, they are “strong people” looking for new opportunities in their lives; “exceptional people”, as Ian Goldin called them.⁷⁵ The region, as a combination of city and surrounding area, does not turn away from these new international dynamics, but constitutes one of the ways in which they shape the social environment. Yet this requires creating and meeting favorable conditions. The international legal system must guarantee peace, the European legal order must create conditions for regional development, as provided in the Treaty on the functioning of the European Union, and the national legal system must provide reliable administration of justice and maintain law and order. Innovating and reinforcing the regional government, however important it may be, is not a universal remedy, and does not come even close if parallel innovation at other government levels fails to materialize. Research into the criteria for good governance (as conducted and led by Frank Hendriks) can point the way forward.⁷⁶

⁷⁰ Pierre Rosanvallon, *La contre-démocratie. La politique à l’âge de la défiance*. Paris: Éditions du Seuil 2006, p. 263.

⁷¹ *Op. cit.*, pp. 257ff.

⁷² Pierre Rosanvallon, ‘Gleichheit im Zeitalter der Ungleichheit’, p. 87. In: *Transit. Europäische Revue*. Band 44 (Herbst 2013), pp. 86-102. The concept of “democratic society” has acquired a legal meaning because it is a criterion in the grounds for restriction of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

⁷³ Seyla Benhabib, *The Claims of Culture. Equality and Diversity in the Global Era*. Princeton / Oxford: Princeton University Press 2002, p. 178.

⁷⁴ *Op. cit.*, p. 257.

⁷⁵ Ian Goldin, Geoffrey Cameron, and Meera Balarajan, *Exceptional People. How Migration Shaped Our World and Will Define Our Future*. Princeton: Princeton University Press 2011.

⁷⁶ Forthcoming on this topic: L. van den Dool, F. Hendriks, L. Schaap, L. & A. Gianoli, (eds.), *The Quest for Good Urban Governance. Theoretical Reflections and Practical Challenges*. Wiesbaden: Springer 2014.

One dimension which will have to be realized in a regional context is sustainability, in the sense of maintaining the long-term balance in the relationship between people and environment. This is an ecological as well as a social task. It is the subject of my last example. If market-driven economic initiatives have truly been given a long-term social-responsibility perspective as a result of common organization and coordination, misuse and waste of natural resources will be counteracted and sustainability will be promoted in every sense of the word. For this reason, Ingolfur Blühdorn⁷⁷ has warned against a democracy that is geared towards immediate response and support, which – as he correctly argues – is not at all sustainable. A reorientation on what it means to strive for policy-guided equality (based on principles of singularity, reciprocity, and commonality)⁷⁸ may in fact be a guiding principle of regional governance. It may act as the urgently needed counterweight to one of the most objectionable aspects of globalization. The co-citizenship of immigrants at a subnational level is proof of the region's vitality: it is easier to discern who does and who does not contribute to the community at the regional level than in the formalized national frameworks of immigration law.⁷⁹

In conclusion

To round off, let us return briefly to Max Weber, who first linked law and public administration. The rationalization of the law as legal rules equally applicable to all⁸⁰ has made distanced relations – i.e., without personal contact – *reliable*, and this situation must be preserved; the protection of fundamental rights and freedoms is an essential element here.

At a regional level, opportunities emerge thanks to short-distance contacts. Administrative transparency and accountability must prevent a relapse into closed forms of solidarity. A reliable legal system offers scope for social, economic, technological, and cultural inventiveness, which can be used when people know how to connect as fellow citizens.

⁷⁷ Ingolfur Blühdorn, *Simulative Demokratie. Neue Politik nach der postdemokratischen Wende*. Berlin: Suhrkamp 2012, e.g., p. 262, p. 280. By the same author, see also 'The sustainability of democracy. On limits to growth, the post-democratic turn and reactionary democrats' (*Eurozine*, 11-07-2011) <www.eurozine.com/articles/2011-07-11-bluhdorn-en.html> last accessed July 19, 2013.

⁷⁸ Pierre Rosanvallon, *La société des égaux*. Paris: Éditions du Seuil 2011.

⁷⁹ Seyla Benhabib (*op. cit.*, p. 178) sees this as a sign of the "disaggregation" of the various aspects of citizenship: "[N]ationality and political membership are being torn asunder." This does not take away the need, with a view to the effective protection of everyone's rights and freedoms, to recognize a right to citizenship for those who belong to a society (see my *op. cit.* in footnote 44).

⁸⁰ Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*. 5de druk, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck 1980), p. 450: "die Zeit rein rationaler Rechtssatzung und Rechtsanwendung".

Colofon

Tekst: prof. dr. Ernst Hirsch Ballin

Vertaling: Ineke Sijtsma-van der Kruk, MA & Dick Broeren, MA, LL.M

Opmaak: PrismaPrint

Redactie: Marcela Veders, MA

Druk: PrismaPrint

