

Laveren tussen lagen

ESSAY Kees Terlouw, Bouke van Gorp & Martin Boisen

Net zoals in andere Westerse landen ontstaan er in Nederland steeds meer overlappende regionale samenwerkingsverbanden waarmee burgers zich maar moeilijk kunnen identificeren. Het negatieve imago van deze bestuurlijke drukte wordt door minister Plasterk gebruikt om grootschalige bestuurlijke veranderingen te legitimeren. Dit artikel presenteert een ander perspectief op deze creatieve chaos.

Alhoewel er geen plaats is voor regio's in het heilige huis van Thorbecke bestaan ze toch. Nederlandse gemeentes werken gemiddeld met 27 regionale organisaties samen. Velen verlangen daarom terug naar de tijd dat alles netjes hiërarchisch in elkaar paste zoals de bekende beschilderde Russische Matroesjka poppetjes. Minister Plasterk "streeft naar uitwerking van niet vrijblijvende samenwerkingsverbanden, waarbij incongruentie en bestuurlijke drukte worden teruggedrongen". Dit artikel laat zien hoe bestuurders door het laveren tussen de bestuurlijke lagen nieuwe vormen van functionerende en in de bevolking gewortelde regio's doen ontstaan. Imagopolitiek is daarbij een doeltreffend middel om deze nieuwe regio's te verkopen naar de buitenwereld en de eigen bevolking. We bespreken eerst wat algemene kenmerken van de opmars van nieuwe regio's. De gevolgen hiervan voor de legitimiteit van het bestuur komen daarna aan de orde. Traditionele 'dikke' regionale identiteiten zijn niet automatisch geschikt om regionaal bestuur te legitimeren. Bestuurders van nieuwe regio's gebruiken steeds meer andere, 'dunne' identiteiten. Deze worden vaak versterkt door ook selectief gebruik te maken van de verschillende identiteiten van andere regio's. Door dit laveren tussen identiteiten kunnen ze de legitimiteit van hun nieuwe regio's vergroten zonder terug te hoeven vallen op de traditionele democratische vormen van legitimatie.

De tsunami van nieuwe regio's

Overall in de westerse wereld staat de natiestaat onder druk. Een grotere rol voor regio's past goed in de neoliberale visie op globalisering die stelt dat natiestaten te groot en te log zijn om voorwaarden te scheppen voor bedrijven om succesvol te concurreren op de wereldmarkt. Margaret Thatcher, Ronald Reagan en Helmut Kohl waren de regeringsleiders die in het begin van de jaren '80 van de vorige eeuw begonnen te bezuinigen op de dure voorzieningen van de verzorgingsstaat, onder andere door deze op het lokale bestuur af te wentelen. Dit voorbeeld werd daarna gevolgd in vele andere landen. Omdat deze grote decentralisatie van taken gepaard ging met een veel beperktere decentralisatie van middelen zijn gemeentes steeds meer regionaal gaan samenwerken. Dit is ook onderdeel van herschaling van de staat en processen van Europese integratie en privatisering. Het vergroten van het concurrentievermogen van bedrijven in regio's en de concurrentiestrijd tussen regio's en plaatsen zijn veel gehoorde neoliberale argumenten om deze samenwerking vorm te geven.

Nieuwe regio's vormen een belangrijk onderdeel van deze herschaling. Zij vormen het snijpunt van de decentralisatie vanuit de centrale overheid, privatisering en de opschaling van het lokale bestuur. Nieuwe regio's zijn vaak meer losse vormen van regionale samenwerking tussen gemeentes waarbij ook andere belanghebbenden zoals waterschappen, provincies, (vervoers)bedrijven, maatschappelijke organisaties en zelfs andere gemeentelijke samenwerkingsverbanden bij zijn betrokken. Deze samenwerkingsverbanden zijn meer op vrijwillige samenwerking in netwerken dan op de klassieke territoriale hiërarchie gebaseerd en lijken vaak los te staan van de bij de bevolking aanwezige regionale identiteiten. Volgens schattingen zijn er in Nederland in 2005 zo'n 2000 officiële gemeentelijke samenwerkingsorganen. Maar zorgt deze bestuurlijke drukte voor bestuurlijke chaos? Veel van deze nieuwe



De Brabantse heidevelden maken deel uit van de 'dikke identiteit', die door Het Nationale Landschap Het Groene Woud in stand gehouden dient te worden. Foto: Henk Kosters

regio's zijn overigens producten van de opeenvolging van Haags ruimtelijk-economisch beleid. Dit zijn bijvoorbeeld stadsregio's, stedelijke knooppunten, nationale landschappen, valley's, main-, brain-, en greenports.

Een verschrompeling van identiteit?

De legitimering van deze vele samenwerkingsverbanden zorgt soms wel voor problemen. Velen vinden dat deze nieuwe regio's door het ontbreken van rechtstreekse verkiezingen geen democratische legitimiteit hebben. Informele samenwerking van bestuurders in 'achterkamertjes' lijkt zich aan effectieve democratische controle te onttrekken. David Beetham leert ons echter dat legitimiteit meer omvat. Legitimiteit is volgens hem gebaseerd op het aansluiten bij de normen van een gemeenschap en is het resultaat van de coherente maar veranderlijke samenhang tussen drie dimensies: 1) legaliteit van het verkrijgen en uitoefenen van macht; 2) instemming door de bevolking door mobilisatie of verkiezingen en 3) rechtvaardigheid. Deze rechtvaardiging omvat vier aspecten: allereerst moet de kennis waarop politieke besluiten gebaseerd zijn aanvaard worden door de bevolking in het gebied waarover de besluiten genomen zijn. Traditie, wetenschap en de publieke opinie zijn tegenwoordig de belangrijkste bronnen van kennis.

Daarnaast moeten ook de beleidsdoelen de belangen van de gemeenschap dienen. Vervolgens zorgt niet alleen wat het bestuur doet, maar vooral ook hoe efficiënt zij dit doet, voor legitimiteit. En ten slotte is legitimatie geworteld in de gemeenschappelijke waarden die in de identiteit van de gemeenschap aanwezig zijn.

Nieuwe regio's die zich met 'saaie' publiekstaken zoals afvalverwerking en groenvoorzieningen bezig houden, kunnen zich legitimeren door beter en efficiënter te werken dan de afzonderlijke gemeentes. Andere nieuwe regio's voldoen minder gemakkelijk aan de dimensies van Beetham. Regio's belast met controversiëlere taken zoals openbaar vervoer en ruimtelijk en economisch beleid moeten vele verschillende belangen afwegen en kunnen niet iedereen tevreden stellen. We zien daarom regelmatig dat zulke regio's hun keuzes en bestaansrecht zoeken door aansluiting te zoeken bij gemeenschappelijke waarden. Traditionele regio's met sterke historische wortels zoals Friesland, Twente en Brabant ontlenen een deel van hun bestaansrecht en legitimiteit van hun bestuurlijke keuzes aan hun historische wortels. Hoe dit gebeurt staat in de rest van dit artikel centraal, waarin geanalyseerd wordt hoe in Brabant nieuwe regio's gelegitimeerd worden door te laveren tussen lagen van dikke en dunne identiteiten.

Dikke en dunne regionale identiteit

Niet alleen traditionele regio's hebben een regionale identiteit die voor legitimiteit onder de bevolking zorgt. Alle regio's, oud en nieuw, worden door betrokken actoren van een identiteit voorzien. De hardheid en flexibiliteit van deze identiteiten verschillen echter. Ze bevinden zich op een glijdende schaal tussen dikke en dunne regionale identiteiten (tabel). Dikke identiteiten zijn gebaseerd op een gedeelde cultuur en sociale relaties, terwijl dunne identiteiten meer met specifieke, meer technische problemen verbonden zijn. Dikke identiteiten zien daarom de regio als een doel op zich, terwijl bij dunne regionale identiteiten de regio meer als een neutraal middel gezien wordt om een doel te bereiken. Dikke identiteiten zijn dus vooral op algemeen gedeelde en historische gegroeide collectieve waarden gebaseerd, terwijl dunne identiteiten meer op specifieke praktische doelen in de toekomst gericht zijn. Door de sterke groei van het aantal nieuwe regio's die steeds meer geacht worden om de concurrentiepositie van de regionale economie te versterken is het belang van deze dunne regionale identiteiten de afgelopen jaren sterk gegroeid.

In de praktijk gebruiken bestuurders van regionale samenwerkingsverbanden een combinatie van 'dikke' en 'dunne' regionale identiteiten om hun besluiten te rechtvaardigen. In Brabant worden bijvoorbeeld de nieuwe regio's BrabantStad en Het Groene Woud gelegitimeerd door in meer of mindere mate aan te sluiten bij de oude 'dikke' regionale identiteit van Brabant. Dit aansluiten gebeurt volgens ons door het al dan niet bewust, selectief laveren tussen verschillende identiteitslagen. Om dat te begrijpen behandelen we eerst de dikke Brabantse identiteit. Vervolgens analyseren we hoe de nieuwe Brabantse regio's BrabantStad en Het Groene Woud daarop aansluiten.

| Aspect | Van 'dik' | Tot 'dun' |
|-------------------|----------------------|-----------------------------------|
| Ruimtelijke vorm | Gesloten | Open |
| | Territoriaal | Netwerk |
| Organisatie | Geïstitutionaliseerd | Project |
| Doelgroep | Alle bewoners | Bestuurders en bijzondere groepen |
| Doel | Algemeen en veel | Toegesplitst |
| | Cultuur | Economie |
| Tijd | Defensief | Offensief |
| | Op verleden gericht | Toekomst gericht |
| | Stabiliteit | Verandering |
| Schaal oriëntatie | Naar binnen | Naar buiten |

Versillen tussen traditionele 'dikke-' en doelbewust gecreëerde 'dunne' identiteiten.

Nostalgisch Brabant

Brabant is een Nederlandse regio met een traditionele dikke identiteit. De identiteit richt zich op traditionele aspecten (ruraal, nostalgisch, katholiek, bourgondisch) en wordt al ruim 200 jaar 'gerecycled' om aan nieuwe tijden en eisen te voldoen. Van Oudheusden gaf in 1996 aan dat deze Brabantse identiteit nog slechts een oppervlakkige verwijzing was, maar het is wel een verwijzing die ruim 15 jaar later nog springlevend is. Zo staat het commerciële koffietafelblad *Brabeau bol* van dit soort verwijzingen. Op de cover van het eerste nummer van dit lifestyle- en woonblad staat in grote letters "Bij ons". Die saamhorigheid van 'ons' vinden we ook in de titel voor een interview met drie markante Brabanders: "Aan de keukentafel". Natuurlijk mag een verwijzing naar het Bourgondische leven niet ontbreken en dus staat er op de cover ook "Genieten van Brabant". Nostalgie spreekt uit de intro van de rubriek "Binnenkijken", waarbij de lezer een kijkje in het huis van de hoofdredacteur gegund wordt. We lezen dat zij is teruggekeerd naar het oude nest: "Terug naar Brabant. Terug naar huis". De oppervlakkige verwijzing naar Brabant is virtueel: het is slechts een gevoel, een sfeer gebaseerd op de oude stereotypen over de provincie.

Het belang van dunne regionale identiteiten is de afgelopen jaren sterk gegroeid

Dit oppervlakkige Brabant-gevoel maakt gebruik van de traditionele, dikke identiteit van Brabant die dateert uit de late 19e eeuw. Van Oudheusden stelt dat lokale elites vorm gaven aan een nostalgische, defensieve identiteit die stelde op een representatie van Brabant als een door en door katholieke provincie met haar 'roots' in een rurale samenleving, waarin keuterboertjes de ware dragers waren van de authentieke culturele waarden. Deze identiteit was defensief en droeg anti-moderne en anti-Hollandse elementen in zich mee. Verwijzingen werden gemaakt naar de Hollandse overheersing en 'uitbuiting' in de tijd dat Brabant een Generaliteitsland was. De identiteit was anti-modern, door de nadruk op het plattelandskarakter en het geloof. Secularisering, verstedelijking en industrialisatie werden daarmee niet-Brabants.

Brabantse nieuwe regio's

In BrabantStad werken sinds 2001 de steden Breda, Tilburg, Den Bosch, Eindhoven en Helmond samen met de provincie Noord-Brabant. Zij willen zo enerzijds samen optrekken in een lobby voor Brabant in Den Haag en Brussel en anderzijds de concurrentie tussen Brabantse steden beperken. Hoewel we in het eerste doel de laatste stuip trekkingen van het generaliteitscomplex kunnen lezen, heeft het stedelijk netwerk verder weinig op met de dikke Brabantse identiteit. BrabantStad moest dus op zoek naar andere karakteristieken om zichzelf als modern netwerk en merk neer te zetten.

Hun slogan 'BrabantStad, een sterk internationaal concurrerend en duurzaam groeiend stedelijk netwerk' verwijst naar een dunne identiteit gericht op een economisch doel. Deze identiteit moet de verschillende betrokkenen meekrijgen in verandering en leunt dus niet op nostalgie maar kijkt naar de toekomst ('duurzaam groeiend'). Dit stedelijk netwerk van vijf op enige afstand van elkaar gelegen steden heeft geen duidelijk omgrensd territorium waarmee men zich kan identificeren en baseert zijn legitimiteit dus meer op het draagvlak voor het gekozen doel en toekomstbeeld. Zij willen uitgroeien tot een metropoolregio die behoort tot de top 5 van Europa op het gebied van kennis en innovatie.

Het laveren tussen lagen wordt steeds belangrijker

De bestuurders van zo'n nieuwe regio proberen deze dus te voorzien van een herkenbare identiteit door te laveren tussen bestaande elementen van verschillende schaalniveaus (figuur 1). In het laden van hun eigen identiteit gebruikt BrabantStad kenmerken van het hoger schaalniveau van Nederland (hoog opleidingsniveau, talenkennis, bereikbaarheid tot Europese markten) naast kenmerken van een lager schaalniveau, namelijk Brainport Eindhoven (innovatief, technologisch, creatief). Er is sprake van een proces van up- en downloading. Alle lokale, regionale en landelijke elementen die niet instrumenteel zijn voor de nieuw regio worden genegeerd.

Naast de up- en downloading van kenmerken zoekt men voor BrabantStad aansluiting bij een buurregio – namelijk 'het Nationale Landschap Het Groene Woud'. Via deze aansluiting poneert BrabantStad in secundaire zin een aangenaam woonmilieu en recreatiegebied te zijn. BrabantStad wordt, naar eigen zeggen, hierdoor niet een aaneengesloten stedelijk gebied. In plaats daarvan kent het gebied een goede balans tussen stad en groen met "herkenbare steden en dorpen" die hun eigen identiteit (en problemen) behouden.

Laveren tussen identiteitslagen

Dit laveren tussen identiteitslagen is niet nieuw. De Brabantse elite in de 19e eeuw gebruikte al het uploaden van de kenmerken van de dappere keuterboeren op de arme zandgronden in Kempen en Meijerij, hetgeen belangrijk was voor de constructie van de dikke Brabantse identiteit. Het benadrukken van het katholieke karakter zet Brabant af tegen Holland, waarmee ook historisch gezien nog een rekening te vereffenen was. Maar dit laveren tussen lagen wordt wel steeds belangrijker nu er steeds meer nieuwe regio's zoals BrabantStad en Het Groene Woud ontstaan. Door hun dunne identiteit zijn ze meer aangewezen op het aansluiten bij gemeenschappelijke waarden vanuit identiteiten op andere schaalniveaus. Het verbinden van de dunne identiteiten van nieuwe regio's met de bestaande dikke identiteitslagen wordt steeds belangrijker. De communicatie van deze ingebedde identiteiten van nieuwe regio's vergroot de legitimiteit van het handelen van deze nieuwe regio's bij de lokale gemeenschappen en versterkt de concurrentiepositie ten opzichte van andere regio's in hun relaties met het bedrijfsleven en de overheid.

De schaa sprong die noodzakelijk is om de groeiende en complexere taken die op de gemeenten afkomen uit te voeren hoeft niet noodzakelijkerwijs te leiden tot het samenvoegen van gemeentes. Dit versterkt wel de formele electorale legitimering, maar sluit vaak niet aan bij de identiteiten van bestaande lokale gemeenschappen, waardoor de andere dimensies van legitimiteit ondermijnd worden. Het creatief en selectief aansluiten bij bestaande identiteitslagen door vele verschillende, duidelijk thematisch toegespitste regio's, kan voor meer legitimiteit zorgen. Zeker in de gevallen waar samenvoeging resulteert in grote, amorphe gemeentes zonder een duidelijke gedeelde identiteit. De 'bestuurlijke chaos' van de duizenden gemeentelijke samenwerkingsverbanden mag dan niet passen in de traditionele opvatting van legitimiteit en valt niet goed centraal te beheersen, maar door het kundig laveren tussen verschillende identiteitslagen vormt het een goed alternatief voor een terugkeer naar het oude hiërarchische huis van Thorbecke.

Kees Terlouw (k.terlouw@uu.nl) is docent-onderzoeker politieke en culturele geografie aan de Faculteit Geowetenschappen van de Universiteit Utrecht en is vooral geïnteresseerd in vraagstukken rond de vorming van nieuwe regionale identiteiten. Bouke van Gorp (b.vangorp@uu.nl) is docent-onderzoeker culturele geografie aan de Faculteit Geowetenschappen van de Universiteit Utrecht en is vooral geïnteresseerd in beeldvormingsvraagstukken. Martin Boisen (martin@boisen.nl) is docent Sociale Geografie en Planologie aan de Rijksuniversiteit Groningen, verbonden aan Universiteit Utrecht en o.a. expert-lid van The European Institute of Place Marketing.

Literatuurselectie

- Beetham, D. (1991) *The legitimation of power*, Basingstoke, Macmillan.
- Janssen, J. (2005) *Vooruit denken en verwijlen. De (re)constructie van het platteland in Zuidoost-Brabant (1920-2000)*, proefschrift Universiteit van Tilburg.
- Terlouw, K. (2011) From thick to thin regional identities? *Geojournal*, 77, nr. 5, pp. 707-721.
- Terlouw, K. en B. van Gorp (2013) *Layering Spatial Identities: the identity discourses of new regions*. *Environment and Planning A*.
- Van den Eerenbeemt, H. (1996) (red.) *Geschiedenis van Noord-Brabant deel 1-3*, Boom, Amsterdam.