

Lokale identiteit als blokkade voor een regionale toekomst



Verzet in regiogemeenten en metropoolregio's

De regio wordt steeds belangrijker in Nederland. Metropoolregio's moeten Nederland concurrerender maken door bestuurlijk maatwerk te leveren op de plekken waar het geld wordt verdient. Regiogemeenten moeten de zorg voor kwetsbare Nederlanders verbeteren door passende zorg te leveren. Tegelijkertijd identificeren Nederlanders in de regio's buiten de grote steden zich steeds minder met het globaliserende Nederland. Dit essay analyseert wat de gevolgen van deze tegenstellingen zijn voor metropoolregio's en regiogemeenten.

Het lijken gouden tijden te worden voor de regio in Nederland. Vooruitlopend op de komst van een nieuw kabinet pleiten topambtenaren voor het versterken van stedelijke regio's om economische groei te stimuleren (SOB 2016), ontwerpen ministeries, provincies en grote steden gezamenlijk een ruimtelijk-economische ontwikkelstrategie gebaseerd op metropoolregio's (REOS 2016) en pleit de Raad van State voor een versterkt bestuur van de regio in verband met de decentralisaties in het sociale en fysieke domein (RvS 2016).

Dit versterken van 'de regio' gebeurt niet op basis van een uniform masterplan, maar moet ontstaan door het bijsturen van bestaande ontwikkelingen in het openbare bestuur. Daardoor is er ruimte voor maatwerk en wordt er minder weerstand verwacht. Het sterke lokale verzet tegen de plannen van kabinet Rutte II om binnen een paar jaar het aantal gemeenten en provincies te halveren, is nog niet vergeten. De gevreesde aantasting van identiteit speelde daarbij een grote rol. De nu voorgestelde geleidelijke weg lijkt vooralsnog minder weerstand op te wekken. Maar zal ook deze opmars van metropoolregio's en regiogemeenten niet gestuit worden door bestaande identiteiten?

Kloof

Op het moment dat velen de triomf van de stad viëren en een glorieuze economische toekomst voor de stad zien, groeit de boosheid van de burgers in de regio. Verhalen over de aantasting van de eigen identiteit door de buitenwereld spelen daarbij een belangrijke rol. Ook bij de Tweede Kamerverkiezingen bleek de bedreigde identiteit van de Nederlanders een belangrijk thema. Het debat richtte zich vooral op hoe Nederland om moet gaan met migratie en Europese integratie. Deze nationale schaal van het verkiezingsdebat gaat echter voorbij aan de regionale en lokale schaal waarop globalisering het meest merkbaar is, daar vinden we de oude industriegebieden en de krimpregio's met een afnemende bevolking. De kloof tussen de succesvolle globaliserende steden zoals Londen, Lyon en Amsterdam en de rest wordt steeds groter. Vooral in de meer perifere regio's wonen de voorstanders van Brexit, de kiezers van Trump, Le Pen, Erdogan, de PVV en andere populistische partijen.

In de Nederlandse periferie buiten de grote steden vinden we ook de gemeenten die te klein zijn om voor hun burgers te zorgen. Door de recente decentralisaties in de zorg

werken ze al regionaal samen. De te verwachten verdere decentralisaties in het sociale domein en de komende decentralisatie in het fysieke domein, door de invoering van de Omgevingswet in 2019, zullen de druk op gemeenten verder vergroten. Alleen een sterke regio kan volgens de Raad van State (2016) de gedecentraliseerde taken effectief, in samenhang en aangepast aan de lokale voorkeuren, uitvoeren. Hoe de regio wordt versterkt, via een herindeling of een versterkt regionaal samenwerkingsverband, mogen gemeenten zelf kiezen. Maar ze moeten wel binnen twee jaar kiezen. De huidige wirwar aan wisselende regionale samenwerkingsverbanden valt ook moeilijk democratisch te legitimeren. Door een eenduidiger regionaal bestuur kan de burger meer betrokken worden bij het kiezen tussen beleidsalternatieven, zoals de verhouding tussen zorg en preventie, of tussen economische groei en landschap. De Raad van State verwacht dat zo een regionale consensus en regionaal maatwerk ontstaat.

Identiteitsverhalen

Deze regionale integratie kan wel wenselijk zijn, maar of die ook werkelijkheid gaat worden is de vraag. Zal deze opmars van regiogemeenten en regionale besturen niet de al bestaande populistische verzetsidentiteiten in deze regio's versterken? De populistische verrassingen die de Brexit en Trump hebben opgeleverd laten zien dat identiteiten niet vastliggen, maar snel in betekenis kunnen toenemen en van karakter kunnen veranderen. Identiteiten zijn geen vastliggende feiten maar veranderbare sociale constructies. Identiteit erven we niet zoals ons DNA van onze voorouders. We passen voortdurend onze identiteitsverhalen over gebieden aan veranderende omstandigheden aan. Deze verhalen beredeneren wat de kenmerkende bestandsdelen van een gebied zijn, waarom die belangrijk zijn en hoe het gebied zich verhoudt tot naburige en grotere gebieden. De geschiedenis van een gebied bepaalt niet de identiteit, maar wordt wel gebruikt om gewenste of ongewenste veranderingen te duiden. Figuur 1 laat zien dat de verschillende visies op verleden en toekomst met twee tegengestelde verhaallijnen zijn verbonden.

Ontwikkelingsverhalen verwijzen vaak naar de inzet van de bevolking in een gebied dat zich ontworsteld heeft aan armoede of onderdrukking. Deze ontwikkelingsverhalen geven een positief beeld van het heden, juist door het contrast met het verleden. Het zijn vaak verhalen van emancipatie van beklemmende sociale controle. Dit wordt meestal gecombi- »

←
Kraam met streekproducten in de nieuwe markthal in Rotterdam om Goeree-Overflakkee te promoten ging binnen een paar maanden failliet. Beeld Maarten Hogenstijn

Profielkaart Ruimtelijk-economische Ontwikkelstrategie (REOS).
Beeld REOS, 2016



neerd met een positief beeld van de toekomst. De buitenwereld biedt kansen voor verdere verbeteringen waarvan een gebied gebruik kan maken, op basis van een ook voor de buitenwereld aantrekkelijk identiteitsverhaal.

Territoria

Andere identiteitsverhalen betreffen het verlies aan gemeenschapszin door individualisering en migratie. Het verlies aan identiteit wordt meestal gekoppeld aan de vrees voor een toekomst waarin anderen de toekomst van hun gebied bepalen. Er ontstaan dan verzetsidentiteiten die heel erg de historisch gewortelde eigenheid benadrukken. Dit wordt verbonden met een homogeen territorium dat afgesloten moet worden tegen bedreigingen van buiten.

Door globalisering ontstaat een risicosamenleving waarin iedereen voortdurend gedwongen is zelfstandig belangrijke keuzes te maken en met de gevolgen hiervan te leven. Deze toenemende individualisering zien traditionalisten niet als een bevrijding van traditionele ketenen, maar als een verlies van traditionele saamhorigheid en controle over het eigen dagelijkse leven.

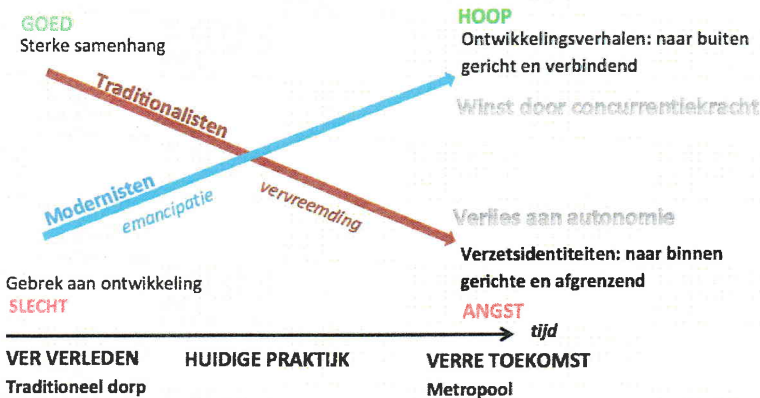
De verzetsidentiteiten kunnen zich aan verschillende territoria koppelen. Nationaal richt het zich vaak tegen migratie en Europese integratie, lokaal worden gemeentelijke herindelingen of versterkingen van het regionaal bestuur vaak als bedreigend ervaren.

Lokale verzetsidentiteiten bemoeilijken vaak gemeentelijke herindelingen. Bestuurders proberen soms identiteit buiten het politieke debat te plaatsen, door aan het bestaan van een sterke lokale identiteit te twijfelen. Vaak wordt benadrukt dat een gemeentelijke herindeling geen invloed heeft op lokale identiteiten omdat dat de gemeente zich alleen met concrete zaken bezig houdt, zoals de inrichting van de ruimte en de zorg voor burger. Irrationele lokale identiteiten leiden volgens hen slechts af van de rationele noodzaak tot schaalvergroting. Deze bestuurlijke strategieën lijden meestal tot conflicten die verzetsidentiteiten versterken. Bestuurders proberen daarom steeds meer rekening te houden met bestaande lokale identiteiten.

Dorpisme

Nieuwe regiogemeenten maken regelmatig gebruik van lokale verzetsidentiteiten. Door ze te transformeren tot een anti-stedelijk regionaal verzet belemmeren ze de samenwerking met metropoolregio's. Binnen de regiogemeente verduurzaamt lokaal verzet door 'dorpisme'. Bij een kleine gemeente was de gedeelde lokale identiteit een belangrijke basis om meningsverschillen binnen de gemeente op te lossen. In een regiogemeente wordt lokale identiteit niet meer gebruikt om te verbinden, maar om te verdelen. Binnen de regiogemeente probeert men zoveel mogelijk voor de eigen lokale gemeenschap binnen te slepen, door die te mobiliseren met verhalen over hun aparte en bedreigde identiteit. Dorpsraden spelen daar vaak een belangrijke rol in. Lokale identiteiten verharderen dan. De aandacht verschuift van wat men met elkaar deelt, naar waar de verschillen zitten. Door dit 'dorpisme' richt de politiek zich meer op het verdelen van goederen en diensten binnen de gemeente, dan op het gemeenschappelijk naar buiten optrekken.

Tijd en identiteit (Terlouw 2017, 67)



‘Het samengaan van Katwijk, Rijnsburg en Valkenburg in één gemeente Katwijk is een stap op weg naar onafhankelijkheid’, schrijven deze gemeentes na hun fusie in 2006 in hun structuurvisie. De verschillende identiteiten van de afzonderlijke plaatsen wordt door de nieuwe regiogemeente tegen de stad Leiden en de regionale samenwerkingsverbanden beschermd. Intern zorgen de speciaal daarvoor ingestelde wijkraden en het sterke, maar heel lokaal gerichte verenigingsleven, ervoor dat de belangen van de afzonderlijke plaatsen centraal staan in de gemeentelijke politiek. Deze verdeeldheid is zo sterk dat zelfs de lokale Oranjeverenigingen niet gemeenschappelijk feesten, maar elk afzonderlijk en in verschillende maanden hun eigen feestweken organiseren (Terlouw 2017).

Regiogemeenten kunnen ook de verschillende lokale identiteiten beschermen door deze te verbinden met een naar buiten gericht regionaal ontwikkelingsverhaal. In plaats van verzetsidentiteiten ontstaan dan gelaagde nieuwe regionale identiteitsverhalen gebaseerd op de afzonderlijke lokale identiteiten. Op Goeree-Overflakkee bijvoorbeeld is men aan eilandmarketing gaan doen, na de herindeling in 2013. Onder leiding van lokale ondernemers is een regionaal identiteitsverhaal ontstaan dat voortbouwt op bepaalde elementen, zoals: sterke familiebanden, hard werken, zelfstandig oplossingen bedenken, solidariteit en gemeenschapszin. Deze traditionele lokale identiteiten worden gecombineerd met het mooie open Hollandse landschap van het eiland, en de nadruk op eerlijke en duurzame landbouwproducten. Hierdoor ontstaat een

op de buitenwereld en de toekomst gericht regionaal identiteitsverhaal, dat aantrekkelijk is voor mensen uit de Rotterdamse regio. Goeree-Overflakkee hoopt zo te profiteren van het versterken van de banden met deze stedelijke regio. Dit moet de afzetmarkt voor producten van het eiland vergroten en meer stedelingen aantrekken, zodat het draagvlak voor de regionale economie en voorzieningen sterker wordt (Terlouw 2017; Terlouw & Hogenstijn 2015).

Metropoolregio's

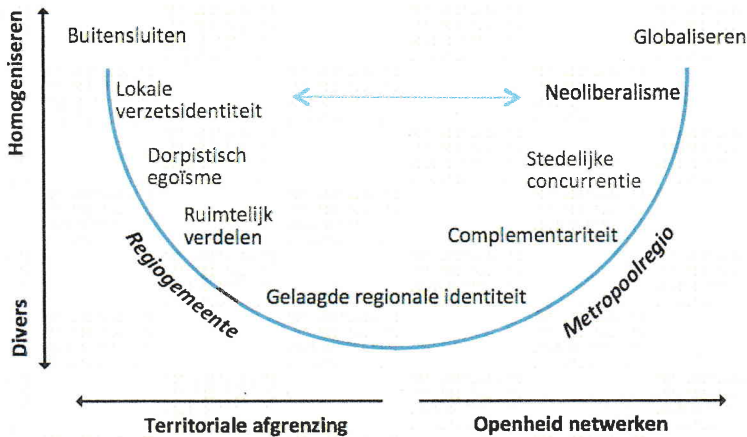
De grote steden worden niet aangespoord door decentralisaties in het sociale en fysieke domein, maar door economische redenen tot regiovorming. In de globale economie spelen steden een steeds belangrijkere rol. In Nederland is deze ‘triumf van de stad’ niet op individuele steden maar op stedelijke regio's gebaseerd. De voor bedrijven belangrijke innovatieve milieus vindt men niet alleen in de stad. Ze omvatten de nabijgelegen steden en gebieden. Juist door de diversiteit in de Nederlandse stedelijke regio's kan men van elkaars voorzieningen profiteren. Als deze complementariteit bestuurlijk goed is georganiseerd, kunnen de relatief kleine Nederlandse steden door borrowed-size effecten beter internationaal concurreren.

Ook voor metropoolregio's wil de overheid geen rigide uniforme structuur opleggen, maar juist ruimte geven aan de afzonderlijke stedelijke regio's. Dit staat niet alleen centraal in het rapport van de Studiegroep Openbaar Bestuur (SOB 2016), maar ook in de Ruimtelijke Economische Ontwikkelstrategie op »



Katwijk met Noordwijk in de verte.
Beeld: Maarten Hogenstijn

Diversiteit van territoria en netwerken



basis waarvan verschillende ministeries, stedelijke en regionale besturen vorige zomer een

intentieverklaring hebben afgesloten. Dit akkoord gaat over de metropoolregio's rond Amsterdam, Rotterdam-Den Haag en Eindhoven (REOS 2016). Tussen en binnen de metropoolregio's richt men zich op het verdelen van steun voor soortgelijke sleutellocaties rond campussen, transformatiezones en internationale knooppunten. Verblind door iconische projecten, zoals de Amsterdamse Zuidas, de High Tech Campus Eindhoven en de Rotterdamse Kop van Zuid, worden de plekken en gebieden daarbuiten vergeten. Maar ook de mazen in metropolitane netwerken leveren een belangrijke bijdrage aan de complementariteit en ook hún borrowed-size is essentieel voor het succes van een metropoolregio. De concurrentiekracht van metropoolregio's is afhankelijk van afzonderlijke toplocaties met internationale allure én van de complementariteit tussen de verschillende innovatie- en woonmilieus in de buurt. Nu vormen de diverse lokale en regionale identiteiten binnen metropoolregio's meer een hindernis dan een kans. De metropoolregio's moeten hun naar buiten gerichte

economische ontwikkelingsverhalen niet alleen richten op hun iconische knooppunten, maar tegelijkertijd verbinden met de meer traditionele identiteiten van de regiogemeenten in hun mazen. Daarvoor zijn hier en daar aanzetten. Bijvoorbeeld de metropoolregio Eindhoven benadrukt dat ze aantrekkelijk zijn voor technologische bedrijven. Dit doen ze niet alleen op basis van de kwaliteiten van de stad Eindhoven en de Brainport Industries Campus, maar ook door te wijzen op het goede Brabantse leven in de aantrekkelijke omliggende regio's zoals het Groene Woud.

Verbinden

Regiogemeenten en metropoolregio's hebben beide te maken met het spanningsveld tussen de openheid van netwerken en de afgrenzing van territoria. Figuur 2 laat zien dat ze verschillende kanten op worden getrokken. Vele regiogemeenten proberen vaak via ruimtelijk verdelen het dorpistisch egoïsme te controleren dat verbonden is met de opkomst van lokale verzetsidentiteiten. Zo ontstaan

Lokale en regionale identiteiten binnen metropoolregio's vormen nu vaker een hindernis dan een kans

afgegrensde homogene territoria. Soms formuleren ze een gelaagd regionaal ontwikkelingsverhaal, waardoor regiogemeenten met metropoolregio's verbonden worden. Metropoolregio's worden niet naar binnen, maar naar buiten getrokken, in de richting van een open neoliberale wereldmarkt die tot steeds meer gelijkvormigheid leidt. Dit is het amorfe toekomstbeeld waar verzet-identiteiten zich tegen keren. Metropoolregio's zouden ook meer gebruik kunnen maken van hun diversiteit om op basis van wederzijds voordeel samen te werken. Gelaagde lokale en regionale identiteitsverhalen helpen bij het realiseren van deze complementariteitsvoordelen. Gebeurt dit niet dan zal de opmars van metropoolregio's en regiogemeenten vastlopen door steeds sterker wordende verzetsidentiteiten. «

Bronnen

- REOS (2016), Ruimtelijke Economische Ontwikkelstrategie (REOS) Noordelijke Randstad, Zuidelijke Randstad en Brainport Eindhoven, bestuurlijke intentieverklaring: visie, ambities, opgaven en aanpak. 9 juni 2016.
- RvS (2016), En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein. Raad van State.
- SOB (2016), Maak verschil: krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven. Studiegroep Openbaar Bestuur, Ministerie BZK.
- Terlouw, K. & M. Hogenstijn (2015), 'Eerst waren we gewoon wij en nu is het wij en zij': Gebruik, slijtage en vernieuwing van lokale en regionale identiteiten. Ministerie BZK. www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/05/01/onderzoeksrapport-over-lokale-en-regionale-identiteiten
- Terlouw, K. (2017), Local identities and politics: negotiating the old and the new. Routledge. www.routledge.com/Local-Identities-and-Politics-Negotiating-the-Old-and-the-New/Terlouw/p/book/9781138209251