



NOVI leidt tot twee soorten regionale identiteiten

# Werken met 'dikke' en 'dunne' regio's

Kees Terlouw is universitair docent en onderzoeker sociale geografie en planning aan de Universiteit Utrecht.

**Nederland moet verduurzamen, maar hoe moet dat gebeuren? In deze 'populistische' tijden zien velen veranderingen als een bedreiging en wordt het rekening houden met bestaande nationale en regionale identiteiten steeds belangrijker. Wat is de relatie tussen regio's, identiteiten en het verduurzamen van Nederland? Kees Terlouw scheidt duidelijkheid door regio's te verdelen in dikke en dunne.**

Het verduurzamen van Nederland valt samen met grote veranderingen in de organisatie van de ruimtelijke ordening in Nederland. In plaats van een wirwar aan beperkende regels, komen er meer mogelijkheden voor regionaal maatwerk. In de nieuwe Omgevingswet staat het maatschappelijk nut centraal.

De regering heeft op 20 juni haar visie hierop gepresenteerd in het Ontwerp Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Deze NOVI schetst de opgaven voor de fysieke inrichting van Nederland om in 2050 een duurzaam

samenleving te zijn. Daar is veel voor nodig. De NOVI onderscheidt maar liefst 21 opgaven en drie afwegingsprincipes om deze te realiseren. Allereerst zijn functiecombinaties onontkoombaar. Daarnaast moet afwenteling worden voorkomen. Het is bijvoorbeeld onrechtvaardig om de windmolens in de periferie en de nieuwe infrastructuur in de Randstad te concentreren. Om dat te realiseren moet de identiteit van regio's centraal staan.

Maar hoe doe je dat? Dat wordt niet duidelijk uitgewerkt in de NOVI. Dat past bij de sturingsfilosofie van de

regering, die groot belang hecht aan de betrokkenheid en initiatieven van andere bestuurslagen en maatschappelijke organisaties in het realiseren van een duurzaam Nederland in 2050.

## Democratische legitimering

Als politiek geograaf die zich vooral met het gebruik van regionale identiteit bezighoudt, zie ik twee verschillende manieren waarop in de NOVI regio's en identiteiten worden geduid en beschreven. Allereerst en het meest expliciet wordt regionale identiteit met fysieke kenmerken »

**A Dikke identiteit: Fort Asperen**  
*Dit onderdeel van de nieuwe Hollandse waterlinie wordt als nationaal erfgoed beschermd. Het symboliseert de rol van de Nederlands provincies in de eeuwenoude strijd van Nederland om de nationale onafhankelijkheid tegen het buitenland. Fort Asperen wordt bekroond met een wapperende Nederlandse vlag en met een nieuwe glazen koepel, waardoor het nu als cultuurfort is te gebruiken.*  
Beeld Kees Terlouw



*Dunne identiteit: Nieuwbouw van de RIVM op het Utrecht Science Park. Dit symboliseert de transformatie van de naoorlogse nieuwbouw locatie De Uithof van de Universiteit Utrecht, naar een Utrecht Science Park. Dit moet een innovatief milieu gaan bieden waardoor de stad Utrecht en zijn metropoolregio zijn internationale concurrentiepositie kan versterken. De regenboogkleuren op de bovenkant van het bordje Utrecht Science Park verwijzen naar de traditionele vlag van de Universiteit Utrecht. De uitgedragen dunne identiteit wordt zo enigszins verankerd in een dikkere, traditionelere identiteit.*  
 Beeld Kees Terlouw

van het landschap en erfgoed verbonden. Deze zijn belangrijk voor de karakteristieke en vertrouwde regionale leefomgeving van mensen die moet worden beschermd. Vooral de inbedding van nieuwe infrastructuur is daarbij cruciaal. Dit moet volgens de NOVI vooral gebeuren in de omgevingsagenda's van de vijf landsdelen (Noordwest-, Zuidwest-, Zuid-, Oost- en Noord-Nederland).

Landsdelen hebben ook een belangrijke rol bij de verdeling van de zogenaamde MIRT-gelden (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport) voor investeringen in infrastructuur. De landsdelen zijn cruciaal voor het inpassen van de diverse ruimtelijke opgaven en het afstemmen op diverse ruimtelijke belangen. In de ontwerp-NOVI staat niets over bestuurlijke herindelingen, maar ze benadrukt wel om regionaal keuzes te maken die recht doen aan de bestaande regionale identiteiten.

Het ligt voor de hand om deze keuzes direct democratisch per landsdeel te legitimeren. Een provinciale herindeling ligt dan voor de hand. Een paar jaar geleden kon Ronald Plasterk, de toenmalige minister van BZK, die eigenlijk alleen maar onderbouwen vanuit het streven naar

minder overheden. De NOVI levert veel meer argumenten voor een provinciale herindeling. Er gaan niet alleen meer afstemmingsbevoegdheden naar landsdelen, er valt ook veel geld te verdelen. In 2019 omvatte het MIRT zo'n 10 miljard euro. Ook het soort regionale identiteit dat is geworteld in historisch landschap en erfgoed, past erg goed bij een traditioneel territoriaal bestuur van een regio met een direct democratisch mandaat. Hierdoor worden vele verschillende belangen afgewogen op basis van de voorkeuren van de bevolking.

### Herdefinitie

Naast deze traditionele territoriale regio's die democratisch verankerd zijn in de bevolking, zijn er steeds meer nieuwe en tijdelijke regio's, gericht op het oplossen van specifieke problemen door specialisten en direct betrokkenen. Deze regio's zijn veel vluchtiger en minder in een gedeelde geschiedenis verankerd. Zij hebben ook andersoortige, meer op de toekomst en de buitenwereld gerichte identiteiten. Deze verschillende vormen van regionale organisatie en identificatie zijn complex, maar kunnen geplaatst worden op een continuüm tussen dikke en dunne regio's en identitei-

**tabel 1 Dikke en dunne regio's en identiteiten**

Aspect	Dik	Dun
Ruimtelijke vorm	Gesloten	Open
	Territoriaal	Netwerk
Organisatie	Geïstitutionaliseerde hiërarchie	Projectmatige samenwerking
Doelgroep	Alle bewoners	Bestuurders en belanghebbenden
Doel	Bestaande voorkeuren bevolking	Aanpassing aan nieuwe problemen
	Culturele en sociale bescherming	Economische ontwikkeling
	Doel op zichzelf	Middel voor een doel
Tijdspectief	Defensief en verlies	Offensief en groei
	Op verleden gericht	Toekomstgericht
	Stabiliteit	Verandering
Schaal oriëntatie	Naar binnen	Naar buiten



ten. Tabel 1 geeft de hierboven aangestipte verschillen systematisch weer. Dikke identiteiten zijn gebaseerd op een gedeelde cultuur en gemeenschapsgevoel. Dunne identiteiten zijn meer met specifieke problemen en het oplossen hiervan verbonden. Dikke regio's en identiteiten zijn op algemeen gedeelde waarden gebaseerd, terwijl dunne regio's en identiteiten zich meer op het bereiken van praktische doelen richten. Dikkere regionale organisaties en identiteiten zijn stabiel en geworteld in een gedeelde cultuur en geschiedenis, terwijl dunnere regionale organisaties en identiteiten meer veranderlijk en op samenwerking zijn gebaseerd. Dikke identiteiten zien de regio als een doel op zich, terwijl bij dunne regionale identiteiten de regio meer een middel is om een doel te bereiken.

### Verbinding

De NOVI benadrukt naast het belang van landsdelen het belang van veel kleinere, dunnere, regio's die zich met specifiekere opgaven bezighouden. Deze zijn gebaseerd op samenwerkingsverbanden waarbij naburige gemeenten en verschillende overheidslagen, maatschappelijke organisaties en ondernemers be-

trokken zijn. Deze dunne regio's passen zich aan veranderende opgaven en omstandigheden aan. Ze zijn organisatorisch dunner, en ze maken gebruik van niet-traditionele, meer op ontwikkeling en externe relaties gebaseerde dunnere identiteiten.

Naast bestaande regionale samenwerkingsverbanden, zoals de metropoolregio's, wijst de rijksoverheid NOVI-gebieden aan die extra steun nodig hebben om complexe en urgente opgaven te realiseren, zoals het Groene Hart en Oost-Brabant. Deze dunne regio's vullen anders dan de landsdelen niet het hele Nederlandse territorium. Er kunnen niet alleen gaten vallen, maar soms overlappen ze. Oost-Brabant en de metropoolregio Eindhoven delen wel veel ruimte, maar houden zich met andersoortige projecten bezig. Het zijn dunne regio's die niet via directe verkiezingen gelegitimeerd worden. Hun legitimiteit is enerzijds afgeleid van de democratische legitimering van de verschillende deelnemende gemeenten en de nationale regering. Anderzijds worden ze gelegitimeerd door het succes van hun specifieke programma's en projecten.

De NOVI geeft geen blauwdruk van de Nederlandse toekomst. De NOVI stimuleert wel een provinciale herindeling, die geworteld en gelegitimeerd kan worden in traditionele, territoriale dikke identiteiten. Aan de andere kant bevordert de NOVI ook de vorming van dunnere, op de toekomst gerichte regio's en identiteiten. Het zal niet eenvoudig zijn om deze twee soorten regio's en identiteiten met elkaar te verbinden om de moeilijke keuzes die het verduurzamen van Nederland met zich meebrengt, te legitimeren. «

## Referenties

- Hospers, Gert-Jan (2018), *Regiodynamica: adaptief bestuur en regionale ontwikkeling*. In: BZK, *Adaptief Bestuur | Essays over adaptiviteit en openbaar bestuur*. Den Haag BZK.
- Terlouw, Kees (2018) *Regional Identities: Quested and Questioned*. In: Anssi Paasi, John Harrison, Martin Jones (Eds.), *Handbook on the Geographies of Regions and Territories*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Terlouw, Kees (2019), *Legitimising identity discourses and metropolitan networks: urban competitiveness versus territorial protection*, *GeoJournal* <https://doi.org/10.1007/s10708-019-09986-0>.

